

MIGUEL ÁNGEL BERNAL BLAY y GABRIEL NAVARRO MOLINES (Eds.)



FONDOS EUROPEOS PARA LA
RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN
Y RESILIENCIA: EJECUCIÓN Y
AUDITORÍA

Zaragoza, 2021

MIGUEL ÁNGEL BERNAL BLAY y GABRIEL NAVARRO MOLINES (Eds.)

FONDOS EUROPEOS PARA LA
RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN
Y RESILIENCIA: EJECUCIÓN Y
AUDITORÍA

Zaragoza, 2021

INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

1. Originalidad. La Revista Aragonesa de Administración Pública únicamente acepta para su publicación trabajos originales e inéditos.

2. Objetivo, temática y público. El objetivo de la Revista es publicar estudios jurídicos de alta calidad en la temática de Derecho Administrativo dirigidos a la comunidad académica y profesional relacionada con la Administración Pública.

3. Compromiso. El envío de un trabajo a la Revista Aragonesa de Administración Pública implica el compromiso de no retirarlo si la Revista comunica su intención de publicarlo tras la correspondiente evaluación y, por supuesto, de no publicarlo previamente en lugar alguno; no pudiendo retirarse para hacerlo en otra revista (a lo que se renuncia desde el momento en que se manda el trabajo para su evaluación), salvo que la respuesta de la Revista Aragonesa de Administración Pública sea negativa a su publicación o por desacuerdo con la sección de la revista en que se va a publicar o con las modificaciones que tuviera que introducir, en su caso. El incumplimiento de este requisito permitirá a la Revista Aragonesa de Administración Pública rechazar de plano cualquier otro trabajo enviado por el mismo autor.

4. Evaluación externa. Los originales recibidos en la Revista se someten a evaluación anónima por parte de especialistas externos antes de su aceptación por el Consejo Asesor y el Consejo de Redacción. La evaluación se refiere a los aspectos formales, metodológicos, de contenido y grado de originalidad de los trabajos. Si la evaluación es favorable, el estudio se publica tras su aceptación por el Consejo Asesor (compuesto por miembros externos al editor) y el Consejo de Redacción (integrado por miembros vinculados al editor). Si la evaluación es negativa, el estudio no se publica, aunque si las razones dadas por el evaluador no resultan plenamente convincentes al director de la revista, el trabajo es sometido a nueva evaluación. Si la evaluación es con reparos, se hacen llegar estos al autor, que puede volver a remitir su estudio con las correcciones pertinentes para someterlo a evaluación complementaria, salvo que se trate de cuestiones de escasa relevancia. En ningún caso se facilita el nombre de los especialistas responsables de una evaluación, aunque periódicamente se publica en la revista una lista de dichos evaluadores.

5. Datos identificadores. En el inicio de los artículos publicados se indicarán las fechas de recepción y aceptación de los mismos en la Revista, así como el correspondiente membrete bibliográfico, que se incluirá también en cada una de sus páginas.

6. Derechos de autor. La aceptación de la publicación de un trabajo en la Revista conllevará la cesión de los derechos de autor a los efectos de la edición impresa, electrónica, *on line* o por cualquier otro medio, así como de su inclusión en la Biblioteca Virtual de Derecho Público Aragonés (www.derechoaragones.es) si por la temática fuese susceptible de incluirse en ella.

7. Reglas formales

Encabezado. El trabajo irá encabezado por un sumario que recogerá seguidas todas las subdivisiones. A continuación del sumario, figurará un resumen y la identificación de unas palabras clave, ambos en español y en inglés.

Bibliografía. Los trabajos han de incorporar al final de los mismos la bibliografía citada, ordenada alfabéticamente conforme a los siguientes modelos (para libro, artículo de revista y colaboración en libro colectivo):

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2006): *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4ª ed., Madrid, Thomson-Cívitas, 325 pp.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1973): «Problemas jurídicos de la tutela del paisaje», *Revista de Administración Pública*, 71, pp. 423-442.

PRIEUR, Michel (2001): «La tutela comunitaria degli habitat naturali», en Domenico AMIRANTE (ed.), *La conservazione della natura in Europa*, Milano, Franco Angelli, pp. 13-29.

Citas. Las citas en el texto y a pie de página se realizarán incluyendo inicial del nombre, apellido y entre paréntesis año, dos puntos y número de página, conforme al modelo: (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, 2006: 25). En caso de citarse varias obras de un autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por una letra añadida tras el año: 2006a, 2006b...

Envío. Los originales se enviarán exclusivamente en documento de Word por correo electrónico (flopez@unizar.es).

LA REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO SE IDENTIFICA NECESARIAMENTE CON LAS OPINIONES DE SUS AUTORES.

La correspondencia con la Revista debe dirigirse a la Secretaría de la misma: Seminario de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Ciudad Universitaria, Pza. San Francisco, s/n, 50009 Zaragoza. Teléfonos 976 761 396 y 676 900 324.

PERIODICIDAD SEMESTRAL

Edita: Gobierno de Aragón
Departamento de Hacienda y Administración Pública

I.S.S.N.: 2341-2135

Depósito Legal: Z 730-1993

Realización: Talleres Editoriales COMETA, S.A.

ÍNDICE

	Páginas
<i>Evaluadores de la Revista Aragonesa de Administración Pública</i>	7
<i>Colaboradores de este Monográfico de la Revista Aragonesa de Administración Pública</i>	13
<i>Presentación</i>	15
I. FONDOS EUROPEOS PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA, LA TRANSFORMACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA RESILIENCIA ANTE FUTURAS CRISIS	
José María GIMENO FELIÚ: <i>El desafío de fondos Next Generation como elemento de transformación de la gestión pública</i>	21
Gabriel NAVARRO MOLINES: <i>2020, inicio de una década histórica en fondos europeos. Especial referencia al Instrumento Next Generation vía Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y reflexión aragonesa de los fondos REACT-EU.</i> ..	43
Carmen RUBIO DE VAL y Jerónimo BLASCO JÁUREGUI: <i>Parlamento y Fondos europeos: la participación de las Cortes de Aragón en la política financiera de la Unión Europea</i>	103
María Victoria BLÁZQUEZ GARCÍA: <i>El valor de los Fondos Europeos desde la perspectiva de la evaluación de las políticas públicas: metodologías de indicadores</i>	127
II. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS FONDOS DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA	
José PERNAS GARCÍA: <i>Comprar «rápido» y «estratégicamente» en la ejecución de los fondos Next Generation. Análisis y valoración de las medidas estatales y autonómicas para la agilización de procedimientos de contratación pública y para la utilización estratégica de las compras públicas</i>	155
Miguel Ángel BERNAL BLAY: <i>La gestión contractual de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Ideas para diseñar y controlar mejor la ejecución de los contratos</i>	217
Javier ESTEBAN RÍOS: <i>Vías para la agilización de las subvenciones financiables con fondos de la unión europea: la adaptación al instrumento europeo de recuperación y más allá</i>	247
III. LOS FONDOS EUROPEOS DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA AUDITORÍA	
Isabel LINARES MUÑAGORRI e Ignacio BARQUERO SOLANES: <i>Balance y vías de mejora en las medidas previstas por el Real Decreto Ley 36/2020 en materia de gestión económico-administrativa</i>	293
Iván BERRAQUERO ESCRIBANO y Miguel LUQUE MAGAÑA: <i>Gestión y control presupuestario de los fondos del Plan de recuperación, transformación y resiliencia</i>	321
Cristina QUIRÓS CASTRO, <i>La (tan) necesaria auditoría de resultados en el mecanismo de recuperación y resiliencia</i>	347

LISTA DE EVALUADORES DE LA REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ALCARAZ, Hubert: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Université de Pau et des Pays de l'Adour (Francia).

ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Cantabria.

ALENZA GARCÍA, José Francisco: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra.

ALONSO GARCÍA, Consuelo: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.

ALONSO IBÁÑEZ, Rosario: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo.

ÁLVAREZ MARTÍNEZ, Joaquín: Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, Universidad de Zaragoza.

ARANA GARCÍA, Estanislao: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Granada.

ARPIO SANTACRUZ, Juan: Profesor Titular de Derecho Mercantil, Universidad de Zaragoza.

BARCELONA LLOP, Javier: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Cantabria.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

BAYOD LÓPEZ Carmen: Catedrática de Derecho Civil, Universidad de Zaragoza.

BÉJAR RIVERA, Luis José: Profesor Derecho Administrativo, Universidad Panamericana de México.

BERMEJO LATRE, José Luis: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

BERMEJO VERA, José: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza (†).

BERNAL BLAY, Miguel Ángel: Profesor Contrato Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

BOIX PALOP, Andrés: Profesor Titular de Derecho de Administrativo, Universidad de Valencia.

BOUAZZA ARIÑO, Omar: Profesor Titular de Derecho de Administrativo, Universidad Complutense de Madrid.

BUSTILLO BOLADO, Roberto O.: Profesor Titular de Derecho de Administrativo, Universidad de Vigo.

CALVO SÁNCHEZ, Luis: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Burgos.

CANO CAMPOS, Tomás: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Complutense de Madrid.

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Abogada, Barcelona.

CASADO CASADO, LUCÍA: Coordinadora de Investigación del Centre d'Estudis de Dret Ambiental, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.

CHUECA MARTÍNEZ, Ricardo: Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de La Rioja.

CIERCO SEIRA, César: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Lleida.

CUETO PÉREZ, Miriam: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo.

DELGADO PIQUERAS, Francisco: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Albacete.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis: Catedrático de Derecho Penal, Universidad de Málaga.

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor: Profesor Contratado Doctor, Universidad de Zaragoza.

EZQUERRA HUELVA, Antonio: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Lleida.

FANLO LORAS, Antonio: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de La Rioja.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Complutense de Madrid.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.

FONT I LLOVET, Tomás: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramón: Coordinador de Relaciones Externas del Centre d'Estudis de Dret Ambiental, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.

GALÁN VIOQUÉ, Roberto: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

GALERA RODRIGO, Susana: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

GAMERO CASADO, Eduardo: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Pablo Olavide de Sevilla.

GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

GARCÍA RUBIO, Fernando: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

GARCÍA URETA, Agustín: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de Bilbao.

GARRIDO CUENCA, Nuria: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Albacete.

GIMENO FELIÚ, José María: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

GÓMEZ PUENTE, Marcos: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Cantabria.

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Complutense de Madrid.

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

GUAYO CASTIELLA, Íñigo del: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Almería.

GUERRERO MANSO, Carmen de: Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

GUILLÉN NAVARRO, Nicolás: Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor R.: Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Monteávila de Caracas (Venezuela).

HERRÁIZ SERRANO, Olga: Letrada de las Cortes de Aragón.

HUERGO LORAS, Alejandro: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo.

JIMÉNEZ COMPAIRD, Ismael: Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, Universidad de Zaragoza.

JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

JORDANO FRAGA, Jesús: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Valladolid.

LECUCQ, Olivier: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Université de Pau et des Pays de l'Adour (Francia).

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Córdoba.

LÓPEZ PÉREZ, Fernando: Investigador del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental, Soria.

LOZANO CUTANDA, Blanca: Catedrática de Derecho Administrativo, Colegio Universitario de Estudios Financieros, Madrid.

MALARET GARCÍA, Elisenda: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

MARTÍN REBOLLO, Luis: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Cantabria.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María:
Profesora Titular de Derecho Civil,
Universidad de Zaragoza.

MORENO MOLINA, José Antonio:
Catedrático de Derecho
Administrativo, Universidad de
Castilla-La Mancha, sede de
Cuenca.

MOREU CARBONELL, Elisa: Profesora
Titular de Derecho Administrativo,
Universidad de Zaragoza.

NIETO GARRIDO, Eva: Catedrática de
Derecho Administrativo, Universidad
de Castilla-La Mancha, sede de
Toledo.

NIETO MORENO, Juan Emilio:
Profesor Asociado Doctor de
Derecho Administrativo, Universidad
Autónoma de Barcelona.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba: Catedrática
de Derecho Administrativo,
Universidad de Santiago de
Compostela.

NOGUERA DE LA MUELA, Belén:
Profesora Titular de Derecho
Administrativo, Universidad de
Barcelona.

OCHOA MONZÓ, Josep: Profesor
Titular de Derecho Administrativo,
Universidad de Alicante.

OLIVEIRA MIRANDO, João Pedro de:
Profesor de Derecho Administrativo,
Universidade de Lisboa (Portugal).

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: Catedrático de
Derecho Administrativo, Universidad
de Castilla-La Mancha, sede de
Toledo (†).

PALÁ LAGUNAS, Reyes: Profesora
Titular de Derecho Mercantil,
Universidad de Zaragoza.

PEMÁN GAVÍN, Juan: Catedrático de
Derecho Administrativo, Universidad
de Lleida.

PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre: Profesor
Titular de Derecho Administrativo,
Universidad de Barcelona.

PERNAS GARCÍA, Juan José: Profesor
Titular de Derecho Administrativo,
Universidad de La Coruña.

PIMIENTO ECHEVERRI, Julián Andrés:
Profesor Doctor de Derecho
Administrativo, Universidad
Externado (Colombia).

PIPERATA, Giuseppe: Profesor de
Derecho Administrativo, Università
IUAV di Venezia (Italia).

POMED SÁNCHEZ, Luis: Letrado del
Tribunal Constitucional.

PONT CASTEJÓN, Isabel: Profesora
Titular de Derecho Administrativo,
Universidad Autónoma de
Barcelona.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín:
Catedrático de Derecho
Administrativo, Universidad Pública
de Navarra.

REBOLLO PUIG, Manuel: Catedrático
de Derecho Administrativo,
Universidad de Córdoba.

RIVA, Ignacio M. de la:
Profesor Titular de Intervención
Administrativa, Pontificia
Universidad Católica Argentina en
Buenos Aires.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca:
Profesora Contratada Doctora de
Derecho Administrativo, Universidad
Autónoma de Madrid.

ROSA MORENO, Juan: Profesor
Titular de Derecho Administrativo,
Universidad de Alicante.

RUIZ DE APODACA, Ángel: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Navarra.

RUIZ GARCÍA, José Ramón: Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, Universidad de A Coruña.

RUOCCO, Graciela: profesora titular doctora de Derecho Administrativo, Universidad Católica del Uruguay.

SADDY, André: profesor de Derecho Constitucional, Universidade Federal Fluminense, Río de Janeiro (Brasil).

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Alcalá (Madrid).

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Rioja.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de La Coruña.

SANZ RUBIALES, Íñigo: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Valladolid.

SARASÍBAR IRIARTE, Miren: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra.

SOCIAS CAMACHO, Joana: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Islas Baleares.

SORO MATEO, Blanca: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.

TEJEDOR BIELSA, Julio: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

TOLIVAR ALAS, Leopoldo: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo.

TORNOS MAS, Joaquín: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

TORRES LÓPEZ, Asunción: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Granada.

TRIAS PRATS, Bartomeu: Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de las Islas Baleares.

TUDELA ARANDA, José: Letrado de las Cortes de Aragón.

VADRÍ FORTUNY, María Teresa: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

VALENCIA MARTÍN, Germán: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.

VALERO TORRIJOS, Julián: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.

VERA JURADO, Diego: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

VERGARA BLANCO, Alejandro: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

VIGNOLO CUEVA, Orlando: Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Piura (Perú).

VILLAR ROJAS, Francisco: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de La Laguna.

LISTA DE COLABORADORES

BARQUERO SOLANES, Ignacio: Director de Auditoría. Cámara de Cuentas de Aragón.

BERNAL BLAY, Miguel Ángel: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

BERRAQUERO ESCRIBANO, Iván: Director de Auditoría. Cámara de Cuentas de Aragón.

BLASCO JÁUREGUI, Jerónimo: Letrado de las Cortes de Aragón.

BLÁZQUEZ GARCÍA, María Victoria: Jefa de Sección de Fondo Social Europeo. Gobierno de Aragón.

ESTEBAN RÍOS, Javier: Profesor Contratado. Universidad de Zaragoza.

GIMENO FELIU, José María: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

LINARES MUÑAGORRI, Isabel: Directora de Auditoría. Cámara de Cuentas de Aragón.

LUQUE MAGAÑA, Miguel: Director de Auditoría. Cámara de Cuentas de Aragón.

NAVARRO MOLINES, Gabriel: Jefe del Servicio de Fondos Europeos. Gobierno de Aragón.

PERNAS GARCÍA, José: Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de A Coruña.

QUIRÓS CASTRO, Cristina: Directora de Auditoría. Cámara de Cuentas de Aragón.

RUBIO DE VAL, Carmen: Letrada de las Cortes de Aragón. Profesora asociada de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza.

PRESENTACIÓN

MIGUEL ÁNGEL BERNAL BLAY
GABRIEL NAVARRO MOLINES

El pasado 18 de febrero se publicaba en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el Reglamento 2021/241/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Con ello se abría el procedimiento para la aprobación de los planes nacionales orientados a la recuperación económica y a la preparación para ser más resilientes ante futuras crisis, que articulan reformas e inversiones orientadas a esos objetivos en base a una doble transición, digital y verde. Esta importante novedad legislativa, que aun de escala europea, tiene luego su proyección en los planos estatal, regional y local, justifica su análisis monográfico en el marco de la colección de la Revista Aragonesa de Administración Pública, a cuyo Director y Consejo de Redacción queremos agradecer la confianza por el encargo recibido.

El presente volumen lo conforman diez trabajos, sistemáticamente ordenados en tres bloques de contenidos que luego presentaremos. Por supuesto, los trabajos incluidos no agotan las novedades que derivan de la aplicación de los antecitados instrumentos, pero dan cuenta de las principales novedades que incorpora el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Esta norma, dictada antes que el propio Reglamento europeo y los subsiguientes planes nacionales de recuperación, transformación y resiliencia, tiene como objetivo declarado el de facilitar la absorción de la mayor cantidad posible de los fondos asignados al Reino de España por las Instituciones Europeas, y que pueden alcanzar los 140.000 millones de euros. Según palabras de su Exposición de Motivos «la absorción de fondos plantea un verdadero reto país para todos los actores implicados puesto que, la capacidad de España para diseñar proyectos elegibles, llevarlos a cabo, desarrollarlos alcanzando los hitos y objetivos establecidos para generar impactos estructurales y canalizar inversiones, al mismo tiempo que se protegen los intereses financieros del país y de la Unión Europea, es un desafío clave sobre todo considerando el importe de las inversiones y el breve periodo de tiempo establecido para la ejecución». Es por ello que el Real Decreto-ley 36/2020 establece una batería

de medidas con las que se pretende remover ciertos obstáculos y cuellos de botella existentes en la normativa y en los procedimientos e instrumentos de gestión que han de utilizarse para la ejecución de los fondos del Mecanismo europeo de Recuperación y Resiliencia, pero sin descuidar las obligaciones de control y salvaguardia del interés general.

Es cierto que la nueva norma ha sido criticada por algunos sectores, y que en algunas de sus disposiciones puede adolecer de novedad. Por ese motivo, resulta imprescindible ofrecer sobre todo a los gestores públicos, pero también a los operadores económicos, alguna pautas interpretativas y soluciones alternativas a través del estudio y el debate de las disposiciones de la norma referida. A ese propósito hemos tratado de orientar el estudio que ahora presentamos, que aspira a ser una herramienta útil que auxilie en la aplicación de las normas que regulan la ejecución de los fondos derivados del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Para ello, los trabajos están dispuestos sistemáticamente en tres grupos. El primero, dedicado a la presentación de los Instrumentos *Next Generation*, entre los que se encuentra el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y su valor como elemento de transformación de la gestión pública (GIMENO FELIÚ). El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia completará una década histórica de absorción de fondos europeos en Aragón, de la que da cuenta NAVARRO MOLINES, debiendo significarse también el relevante papel que tienen las Cortes de Aragón en el aseguramiento del control del principio de subsidiariedad, así como, mecanismos de control (RUBIO DE VAL y BLASCO JÁUREGUI). También se ha incluido en este primer bloque un trabajo con el que se pretende poner en valor los Fondos Europeos desde la perspectiva de la evaluación de las políticas públicas (a cargo de BLÁZQUEZ GARCÍA).

Un segundo bloque de contenidos va dedicado íntegramente a los dos principales instrumentos de gestión de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: los contratos públicos y las subvenciones. Las especialidades que ha dispuesto el Real Decreto Ley 36/2020 para comprar «rápido» y «estratégicamente» son analizadas en un extenso trabajo de PERNAS GARCÍA, mientras que el estudio de BERNAL BLAY centra su atención en las medidas de ejecución y control de los contratos públicos financiados por el citado mecanismo. Por su parte, el estudio de ESTEBAN RÍOS da cuenta de las vías para la agilización de las subvenciones financiables con los nuevos fondos de la Unión Europea.

El último bloque de contenidos tiene como hilo conductor la óptica de la auditoría para la gestión de los fondos europeos. La presentación de las medidas previstas por el Real Decreto Ley 36/2020 en materia de gestión económico-administrativa corre a cargo, de LINARES MUÑAGORRI y BARQUERO SOLANES, que completa el elaborado posteriormente por BERRAQUERO ESCRIBANO y MIGUEL LUQUE Magaña. La (tan) necesaria auditoría de resultados en el marco del

PRESENTACIÓN

mecanismo de recuperación y resiliencia de la que nos habla QUIRÓS CASTRO, sirve de broche final para cerrar este último bloque, y también el monográfico.

Tal y como puede comprobarse, para la selección de quienes habían de participar en este Monográfico se ha optado por una combinación equilibrada de enfoques académico y profesional, con el objetivo prioritario de identificar los problemas y, en lo posible, apuntar soluciones, que plantea la ejecución de los fondos del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia. Quienes empleen su tiempo en leer estos trabajos dirán más adelante si el esfuerzo ha resultado útil.

Zaragoza, julio de 2021.

**I. FONDOS EUROPEOS PARA LA
RECUPERACIÓN ECONÓMICA,
LA TRANSFORMACIÓN DE LA
GESTIÓN PÚBLICA Y LA RESILIENCIA
ANTE FUTURAS CRISIS**

EL DESAFÍO DE FONDOS *NEXT GENERATION* COMO ELEMENTO DE TRANSFORMACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA^(*)

JOSÉ MARÍA GIMENO FELIÚ

«El plan de recuperación convierte el enorme desafío al que nos enfrentamos en una oportunidad, no solo mediante el apoyo a la recuperación, sino también invirtiendo en nuestro futuro».

Ursula von der Leyen (Presidenta de la Comisión Europea)

SUMARIO: I. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS RETOS *NEXT GENERATION*. HACIA UNA CULTURA FUNCIONAL Y NO FORMAL.– II. LOS FONDOS Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: HACIA LA SOSTENIBILIDAD COMO NUEVO PARADIGMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA.– III. LOS FONDOS EUROPEOS AL SERVICIO DE UN MODELO INTEGRAL DE SALUD.– IV. CONCLUSIONES PROPOSITIVAS.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo analiza la finalidad de los fondos europeos de *Next Generation*. Se propone una nueva interpretación del contrato público para una mejor ejecución de los mismos desde una nueva cultura de la sostenibilidad ambiental y social.

Palabras clave: contratación pública; fondos europeos *next generation*; ejecución de los contratos públicos; sostenibilidad social y ambiental.

ABSTRACT: *This paper analyzes the purpose of European Next Generation funds. A new interpretation of the public contract is proposed for a better execution of the same from a new culture of environmental and social sustainability.*

Key words: *public procurement; next generation ue; execution of public contracts; environmental and social sustainability.*

(*) El presente trabajo es uno de los resultados de investigación del proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades sobre «La contratación pública como estrategia para la implementación de políticas públicas y al servicio de una nueva gobernanza», (Referencia: PID2019-109128RB-C21) obtenido en convocatoria competitiva, del que soy IP. Se desarrollan y complementan las ideas de mi trabajo «De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución», Cuadernos de Derecho Local núm. 55, 2021, pp. 88-114.

I. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS RETOS NEXT GENERATION. HACIA UNA CULTURA FUNCIONAL Y NO FORMAL

La Unión Europea, para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, ha impulsado un ambicioso programa que pretende servir de protección y relanzamiento de la actividad productiva. Para movilizar las inversiones necesarias, la Comisión presenta una doble respuesta: la primera es el *Next Generation EU*, que es nuevo instrumento de recuperación dotado con 750.000 millones de euros, que destinará al presupuesto de la UE financiación adicional obtenida en los mercados financieros durante el periodo 2021-2024. La segunda, un presupuesto europeo a largo plazo reforzado para el periodo 2021-2027 (1,1 billones de euros). Los fondos europeos se destinarán a aquellos ámbitos en los que puedan incidir más positivamente, complementando y amplificando el trabajo esencial en curso en los Estados miembros.

El diseño de su concreción, gestión (y necesario control) es el gran desafío del Estado español, del que forman parte todos los poderes públicos y, por supuesto, la sociedad civil. La arquitectura de distribución y asignación de estos fondos debe garantizar la eficacia de las medidas de desarrollo que se adopten y que deben servir para «hacer más país» y ayudar en la construcción del futuro. Y para ello, sin duda, debe tenerse claro el rol que deben jugar no solo el Estado, sino también las Comunidades Autónomas y las entidades locales. La decisión sobre el destino de estos fondos y la mejor forma de vehicularlos para obtener la rentabilidad del «hasta último euro» es el momento para la política de las ideas (y no de las ideologías) que ponga en valor los grandes consensos en torno a los proyectos «con efecto tractor» que derivan de la correcta implementación de los fondos europeos (Gimeno Feliú, 2021 a).

Los pilares de *Next Generation EU* son tres:

- a) instrumentos para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por recuperarse, reparar los daños y salir reforzados de la crisis (destaca el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que refleja las Conclusiones del Consejo europeo de julio de 2020*);
- b) medidas para impulsar la inversión privada y apoyar a las empresas en dificultades con el objetivo de relanzar la economía;
- c) aprender de la experiencia de la crisis a través del refuerzo de los programas clave de la UE para extraer las enseñanzas de la crisis, hacer que el mercado único sea más fuerte y resiliente, y acelerar la doble transición ecológica y digital.

Los fondos europeos se destinarán a aquellos ámbitos en los que puedan incidir más positivamente, complementando y amplificando el trabajo esencial en curso en los Estados miembros (Kölling, 2021).

Proyectos que deben alinearse con los seis pilares que el Reglamento europeo de ejecución de estos fondos (2):

(a) Transición verde;

(b) Transformación digital;

(c) Crecimiento inteligente, sostenible e integrador, incluida la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado único que funcione correctamente con PYME fuertes;

(d) Cohesión social y territorial ;

e) La salud y la resiliencia económica, social e institucional, incluso con miras a aumentar la capacidad de reacción y la preparación ante crisis; y

(f) Políticas para la próxima generación, niños y jóvenes, incluyendo educación y habilidades.

Reglamento europeo que nos advierte que la crisis del COVID-19 pone de relieve la importancia de las reformas e inversiones en salud, y la resiliencia económica, social e institucional, con miras a aumentar la capacidad de reacción a las crisis y la preparación para las crisis, en particular mediante la mejora de la continuidad de las empresas y los servicios públicos, y la accesibilidad y capacidad de los sistemas de salud y atención, para mejorar la eficacia de la administración pública y los sistemas nacionales, incluida la minimización de la carga administrativa, y para mejorar la eficacia de los sistemas judiciales, así como la prevención del fraude y la supervisión contra el blanqueo de capitales.

El artículo 19.3.a) del Reglamento europeo indica imperativamente que el Plan presentado por cada Estado tiene que justificar que «representa una respuesta integral y adecuadamente equilibrada ante la situación económica y social, y contribuye así de forma adecuada a los seis pilares a que se refiere el artículo 3, teniendo en cuenta los retos específicos y la asignación financiera del Estado miembro de que se trate». Además, los proyectos que se presenten deberán estar alineados con los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, explicando su directa vinculación con, al menos, uno de ellos. Sin

(2) Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Resulta útil el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea, con un esquema de lo que han de ser los planes estatales de recuperación, titulado «Orientaciones dirigidas a los Estados miembros. Planes de Recuperación y Resiliencia» SWD(2020) 205final. Conforme al artículo 125.1 del Reglamento Financiero de la Unión (Reglamento UE, Euratom 2018/1046 del Parlamento europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018) se trata de gestión directa no vinculada a los costes realmente soportados por el beneficiario sino a la consecución de resultados en hitos o indicadores

olvidar, claro, que, el objetivo de la transformación que pretende la Agenda de Naciones Unidas obliga a una nueva actitud y aptitud proactiva (y no reactiva), para aportar la mejor solución a las necesidades de la ciudadanía, necesidades que, insistimos, no son de simple ideología y donde los consensos sobre el camino a seguir debe ser condición previa para el éxito.

La actual situación brinda una oportunidad para relanzar este nuevo modelo de servicios públicos inteligentes y «circulares», que integren lo social, ambiental y la equidad como señas de identidad del modelo económico (3). Se pretende un adecuado reequilibrio de riqueza y de derechos y deberes, para avanzar en una sociedad realmente inclusiva. Pero también necesitamos «más transparencia y la mejor protección de los derechos constitucionales y de la seguridad jurídica» (Miquel Roca i Junyent).

El principal reto de estos fondos consiste, en primer lugar, en seleccionar proyectos 'elegibles' para obtener la financiación europea, que tengan por finalidad movilizar inversiones alineadas con los objetivos que las Instituciones europeas han establecido al efecto y que deben tener un carácter transformador. Los nuevos fondos europeos son la gran oportunidad para hacer país e impulsar la necesaria transformación hacia una sociedad comprometida con la sostenibilidad social y ambiental y la justicia social, que aprovecha la digitalización para modernizar la organización y nuestro modelo público.

No se trata de financiar proyectos «rápidos», improvisados o poco estructurantes (ni de mera «actualización» a proyectos ya existentes que no aporten un valor claro) (4). La rapidez en su implementación es importante, pero lo principal es obtener la mayor rentabilidad de estos fondos como inversión para transformar el modelo económico y social, lo que obliga a prestar una especial atención a la fase de ejecución (y control) de los proyectos derivados o vinculados a estos fondos europeos. Cualquiera de las soluciones que se adopten deben estar necesariamente vinculadas a los criterios establecidos por la Unión Europea: innovación; sostenibilidad y respeto con el medio ambiente; digitalización; economía circular; inteligencia artificial, salud, etc. Y no pueden configurarse como un nuevo PLAN E (adoptados como herramienta ante la crisis económica de hace diez años). Ni puede servir, por supuesto, para ajustar los presupuestos ordinarios.

(3) La Comunicación de la Comisión Europea sobre el Pacto Verde Europeo enuncia una serie de iniciativas políticas destinadas a ayudar a la UE a alcanzar su objetivo de neutralidad climática para 2050. El Consejo Europeo se ha fijado como una de las cuatro prioridades principales de su Agenda Estratégica para el período 2019-2024 «Construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social».

(4) A finales de 2019 España solo había sido capaz de justificar el 39% de los recursos disponibles, el tercer país europeo con menor porcentaje de gestión.

Los objetivos europeos exigen capacidad de gestión (una de nuestras principales debilidades) y adaptación de las normas jurídicas aplicables para conciliar la *eficacia y rapidez en la gestión* con los principios de *transparencia, seguridad y buena administración* (ejemplo: normativas de contratación y de ayudas públicas, sobre las que necesariamente deben articularse los proyectos seleccionados alineados con este programa de recuperación). Y aconseja, también, a adoptar una actitud (y aptitud) proactiva, para aportar la mejor solución jurídica a las necesidades de la ciudadanía sin olvidar que estos fondos europeos (y su éxito) son la nueva brújula en la toma de las decisiones públicas y de gestión práctica.

Además, esta crisis enseña que *el Estado no solo es la Administración Pública* (y menos la Administración General del Estado), sino toda la sociedad: más allá de apriorismos ideológicos, hay que revisar e impulsar modelos de *colaboración público-privada* orientados a satisfacer el interés general (Esteve Pardo, 2015 b).

Por ello, considero que en su desarrollo y concreta gestión deberán ajustarse las concretas decisiones públicas en torno al diseño y selección de los diferentes proyectos a la distribución constitucional de competencias (e intereses) en su concreta incidencia sobre las políticas públicas atribuidas a Comunidades Autónomas y también de entidades locales, sobre quienes recae en la práctica la mayor responsabilidad de las prestaciones directas a los ciudadanos (5).

Los proyectos deben caracterizarse por un claro interés general (y multi-nivel), por su viabilidad, por su impulso a la de empleo de calidad y de largo plazo y por criterios de eficiencia y transparencia. Su selección debe alinearse de forma clara con la idea de valor frente al precio. Más en concreto, las exigencias de calidad en las prestaciones sanitarias aconsejan abandonar modelos economicistas basados principalmente en el precio, para analizar las ventajas, en términos de valor. Esto significa, por ejemplo, que los criterios vinculados a la sostenibilidad (como concepto paraguas) deben ser pilar de toda contratación pública derivada de estos fondos, superando inercias formalistas que exigen una vinculación estricta con el objeto de la licitación. El actual contexto de crisis económica derivada de la pandemia de 2020 refuerza la

(5) En todo caso, hay que recordar la doctrina de prohibición del *spending power* del Tribunal Constitucional para evitar que mediante la financiación que concede el Estado se pueda laminar la distribución y ejercicio de competencias asumido por las Comunidades Autónomas. Entre otras, así se indica en la STC 242/1999, de 21 de diciembre al afirmar que «no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado» o, lo que es lo mismo, «que el Estado... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial» (FJ 6). La mera existencia de fondos presupuestarios y de la facultad de aplicarlos no es un título competencial habilitante para actuar sobre una determinada materia.

necesidad de avanzar hacia una nueva gestión económica mediante el contrato público que «piense en verde» y en «sostenibilidad social», como ejes de una nueva cultura del pública. Para ello, por ejemplo, el modelo de ciudad en el contexto del denominado Green New Deal es determinante y los municipios deben aspirar a ser referente en el liderazgo institucional en lo referente a esta política pública.

En su concreción, para cumplir con los importantes retos que comportan (salvador Armendáriz, 2021), las Administraciones públicas deben actuar con «inteligencia decisional» pensando también a pequeña escala, para corregir la inercia de destrucción de este importantísimo tejido empresarial (hay que recordar que Francia acaba de crear un fondo para invertir en pymes nacionales y promover el «patriotismo económico»). El desarrollo legal estatal habilita margen de decisión a las Comunidades Autónomas (6). Aunar seguridad jurídica, transparencia, buen gobierno y movilización eficaz y eficiente de las inversiones. En un contexto de co-gobernanza, las CC.AA. deberán ir «adelantando» su estrategia de futuro (7).

Por supuesto, conviene superar interpretaciones rígidas sobre la vinculación de lo social con el objeto de la prestación avanzando hacia postulados más funcionales y transversales (un buen ejemplo lo es la necesidad de utilizar los fondos europeos para corregir los problemas estructurales de desempleo juvenil).

Pero lo realmente decisivo es conseguir la mayor eficacia de estos fondos europeos, adaptando nuestro marco legal (y su interpretación) a este nuevo contexto, del que, en mi opinión, debe superarse la inercia a visiones formales

(6) Sirva de ejemplo el Decreto Ley 5 /2021 de Cataluña, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público; el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, de la Junta de Andalucía para agilizar e impulsar la gestión de fondos europeos, la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia; el Decreto-ley de Extremadura 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; el Decreto ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19. En parte estas normas son «espejo» de las decisiones organizativas incorporadas por el estado por el real Decreto Ley 36/2020, si bien algunas de ellas han introducido «innovaciones» de interés: Cataluña la supervisión por una Comisión y la exigencia de criterios estratégicos, el arbitraje en Andalucía, el procedimiento negociado sin publicidad junto con los criterios estratégicos en Canarias.

(7) En relación a Aragón puede interesar el documento Carta abierta sobre los desafíos de los fondos «Next generation».

o de «miedo» que frenen indebidamente, por tramitaciones largas ancladas en la «desconfianza» la asignación rápida, mediante ayudas o contratos públicos, de los proyectos elegibles. El interés general, como parte del ADN de cualquier administración pública, descansa en la mejor satisfacción del interés general, que no debe confundirse con la tramitación y sus principios que, siendo importantes, son instrumentales al servicio del interés público. Toca, por ello, tensar al máximo las costuras de nuestra gestión pública para ir más allá de la inercia y del mantra de siempre ha sido así. Frente a la amenaza de riesgos de corruptelas (y donde no tendría justificación la tramitación de emergencia) puede ser suficiente una moderna política de rendición de cuentas, realmente transparente, y la articulación de un mecanismo funcional de seguimiento del cumplimiento de los hitos y objetivos de cada proyecto. Simplificación y agilidad como nuevos referentes, donde, a nivel local el papel de las entidades supramunicipales resulta decisivo para, a modo de red, impulsar a escala local los objetivos pretendidos de los fondos europeos aportando capacidad de gestión (lo que es determinante). En todo caso conviene «anticiparse, planificar, organizar y reforzar los recursos existentes», como medidas imprescindibles y eficientes para afrontar con acierto la gestión de los fondos europeos (Martínez Fernández, 2021). Planificar exige cierta reflexión y capacidad de analizar alternativas. Sólo así se puede «acertar» en la correcta solución que se financiará evitando o laminando la posibilidad de que surjan «elefantes blancos» de estos fondos europeos.

II. LOS FONDOS Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: HACIA LA SOSTENIBILIDAD COMO NUEVO PARADIGMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Los contratos públicos derivados de los fondos europeos tienen que estar directamente alineados con los objetivos de los fondos europeos, sin que interpretaciones formales puedan ser utilizadas como freno al cambio de cultura en la gestión de la contratación pública.

La visión estratégica de la contratación pública no es una simple «corriente ideológica». Es mucho más, al ser el «corazón» de una nueva arquitectura institucional en la materia (Gimeno Feliú, 2014). Lo que queda reflejado expresamente, en Europa, en la Estrategia Europa 2020, que indica que la contratación pública es una herramienta principal para el cumplimiento de esos objetivos (8). Cuestión sobre la que insiste la Comisión Europea «Conseguir

(8) Las Instituciones europeas, en el contexto económico de inestable e insegura superación de la crisis financiera manifestada en el año 2008, adoptaron una serie de propuestas y pautas, a la vez que señalaban la obligación de efectuar un balance para poder reorientar la estrategia. En ese contexto interesa destacar el «Libro blanco sobre el futuro de Europa.

que la contratación pública funcione a Europa y para Europa» (3 de octubre de 2017, COM (2017) 572 final) al insistir en la idea de una estrategia de contratación pública, para lo que establece el marco político general y define prioridades claras para mejorar la contratación en la práctica y dar apoyo a las inversiones en el seno de la UE. Se constata, así, el interés de la Comisión por ejercer un papel propiciador en este proceso de transformación hacia sistemas de contratación modernos, innovadores y sostenibles (9). Y en ese contexto debe interpretarse las posibilidades que ofrecen los fondos europeos cuyos fines son la guía de las decisiones a adoptar —por supuesto, intentar corregir los problemas de empleo (Bernal Blay, 2013)-.

Lo que se acaba de exponer explica que la contratación pública puede —y debe, insistimos— ser una técnica que impulsa la consecución de objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos (Gimeno Feliú, 2006).

La nueva realidad jurídico-económica de la contratación pública exige una visión estratégica en un contexto económico globalizado. Una correcta utilización del contrato público, como instrumento al servicio de políticas públicas, debe permitir reforzar los principios inherentes al modelo social europeo y garantizar su sostenibilidad en una situación geopolítica cada vez más tensionada desde los mercados orientales, que obligan a repensar y reforzar la estrategia del mercado interior europeo (10).

Frente a posibles planteamientos que pivotan sobre el criterio precio frente al de valor, interesa recordar que el principio de eficiencia, inherente a la contratación pública, no puede ser interpretado desde modelos exclusivamente

Reflexiones y escenarios para la Europa de los 27 en 2025», elaborado por la Comisión Europea el 1 de marzo de 2017.

https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf. La Asamblea general de las Naciones Unidas aprobó el 25 de setiembre de 2015, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

(9) La Comunicación de la Comisión Europea sobre el Pacto Verde Europeo enuncia una serie de iniciativas políticas destinadas a ayudar a la UE a alcanzar su objetivo de neutralidad climática para 2050. El Consejo Europeo se ha fijado como una de las cuatro prioridades principales de su Agenda Estratégica para el período 2019-2024 «Construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social».

(10) Así lo advierte, por lo demás, la Comisión europea en su Comunicación sobre *Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE —Bruselas, de 24 de julio de 2019. C (2019) 5494 final. Hay que recordar igualmente la importante Comunicación de la Comisión europea Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa. Estrasburgo, 3 de noviembre de 2017 COM(2017) 572 final.*

economicistas, sino que debe velarse por el adecuado estándar de calidad en la prestación del servicio. Es decir, el principio de eficiencia se debe articular atendiendo a objetivos sociales, ambientales o de investigación, lo que redimensiona la visión estratégica de la contratación pública desde una perspectiva amplia del derecho a una buena administración (Moreno Molina, 2018 a).

En esta línea debe recordarse que compra pública sostenible y la consecuente introducción de condiciones relacionadas con la protección del medio ambiente (eco etiquetas, productos reciclables, sistemas de depuración de vertidos, etc.) son admitidas ya desde hace tiempo como válidas por las Instituciones europeas (Comunicación de la Comisión de 28 de noviembre de 2001, sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública). Y ello porque guardan relación con la política ambiental prevista en el artículo 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (y artículos 4 y 11) (11). Y en el artículo 45 de nuestra Constitución (Pernas García, 2012). Por ello la legislación española de contratación pública incorpora en su articulado numerosas posibilidades prácticas para articular una estrategia de «compra verde» (Lazo Vitoria, 2018). Compra verde desarrollada por el artículo 31 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Otro tanto sucede con las condiciones que integran aspectos sociales, admitidas cuando éstos comporten para el poder adjudicador una ventaja económica ligada al producto o servicio objeto del contrato (así desde la Comunicación interpretativa de la Comisión de 10 de noviembre de 2001), lo que refleja la idea de que la contratación pública es una herramienta para la efectividad de políticas pública. La extensión de estas cláusulas, y sus distintas posibilidades, en una realidad incorporada de forma decidida a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP). En todo caso, su utilización exige una adecuada ponderación y que se preserve la identidad de la prestación licitada (Gallego Córcoles, 2018). Interesa mucho insistir en la dimensión cualitativa de la compra pública en relación a los aspectos sociales (a los que se refiere claramente la LCSP), que se convierte en una exigencia de la correcta gestión contractual (Molina Hermosilla, 2021). En todo caso, su utilización exige una adecuada ponderación y que se preserve la identidad de la prestación licitada.

(11) El artículo 11 señala que «Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible». Puesto que hace referencia al principio de integración ambiental en cada una de las políticas entre las que se encuentra la del mercado interior, afectando, en consecuencia, directamente a la contratación pública.

Por todo lo que se acaba de exponer, el diseño y selección de los proyectos a financiar con estos fondos europeos se debe «pensar en verde» y en «sostenibilidad social», no como exigencia estética, sino como herramienta generadora de valor. Esta exigencia de sostenibilidad ambiental debe articularse en la priorización de los proyectos de infraestructuras a financiar, que deberán cumplir los objetivos de la Agenda Verde Europea y acomodarse a las directrices dictadas por las instituciones comunitarias (no puede olvidarse la exigencia de neutralidad climática). Desde esta perspectiva, parece oportuno que la norma legal a la que nos venimos refiriendo determine de forma clara los objetivos que se pretenden fomentar, con la finalidad de dar seguridad jurídica a las propuestas de inversiones que se propongan: entre otros, proyectos que permitan descarbonizar la economía, para cumplir con los objetivos del Tratado de París, para luchar contra la degradación de la naturaleza y de los ecosistemas, para combatir la contaminación y para promover la economía circular. Además, los proyectos que se presenten deberán estar alineados con los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, explicando su directa vinculación con, al menos, uno de ellos. Sin olvidar, claro, que, el objetivo de la transformación que pretende la Agenda de Naciones Unidas obliga a una actitud (y aptitud) proactiva, para aportar la mejor solución a las necesidades de la ciudadanía, necesidades que no son de simple ideología. Así, la contratación pública derivada para hacer frente a la pandemia es la ventana de oportunidad para un cambio de modelo de la gestión pública que haga del contrato público (en su dimensión de sostenibilidad) una palanca de primer orden para activar el cambio económico. Un modelo económico que se debe alinear con los ODS (el objetivo 12.7 se enfoca específicamente en promover «prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales»).

Las exigencias y criterios vinculados a la sostenibilidad (como concepto paraguas) deben ser el pilar fundamental de toda contratación pública derivada de estos fondos, superando inercias formalistas que exigen una vinculación estricta con el objeto de la licitación (Fernández Acevedo, 2017). Los fines de los fondos europeos, marcados por el reglamento de la UE son, insistimos, la nueva «brújula» en la determinación de criterios de adjudicación y de exigencias de ejecución, sin olvidar el carácter instrumental de los contratos públicos derivados de estos fondos (que no responden a necesidades ordinarias sino al fin de invertir recursos públicos para transformar y reactivar el país). El actual contexto de crisis económica derivada de la pandemia de 2020 refuerza la necesidad de avanzar hacia una nueva gestión económica mediante el contrato público que «piense en verde» y en «sostenibilidad social», no como exigencia estética, sino como herramienta generadora de valor (Gimeno Feliú, 2021 a).

Por otra parte, hay que insistir que una correcta aplicación estratégica del contrato público puede servir para activar un escudo económico para proteger

a los sectores productivos más «contagiados»(en especial Pymes y autónomos). La utilización de criterios sociales o ambientales, en tanto implican una mayor calidad de la prestación, deben servir para «forzar una comparación de ofertas» global, y no para optar entre modelos sociales o no sociales de la oferta (así lo admite la STJUE de 10 de mayo de 2012, *Comisión Europea/Reino de los Países Bajos* que permite establecer como criterio de adjudicación un elemento no intrínseco del producto a suministrar, como es su procedencia del comercio justo, para apreciar su calidad). Esto explica por qué en ciertas ocasiones la estrategia social o ambiental del contrato aconseja prestar especial atención a la fase de ejecución, mediante condiciones especiales de ejecución que serán obligatoria para todo licitador que aspire a la adjudicación (Medina Arnaíz, 2013). Regular las retribuciones mínimas del personal y su forma de acreditación periódica, prever la obligación de subcontratación de ciertos elementos del contrato con determinados colectivos sociales (como empresas de iniciativa social), imponer penalidades contractuales que «estimulen» el correcto cumplimiento de la sensibilidad social del contrato, son, entre otras, previsiones muy eficaces en la consolidación de una contratación socialmente responsable eficaz (sin obviar el importante efecto didáctico para extender estas propuestas al sector privado). Conviene, por ello, prestar especial atención a las condiciones de ejecución, pensadas en clave estratégica para preservar la mejor calidad de la prestación (de Gurrero Manso, 2018).

III. LOS FONDOS EUROPEOS AL SERVICIO DE UN MODELO INTEGRAL DE SALUD

La pandemia ha puesto de relieve la necesidad de reforzar nuestro sistema sanitario público con mejores instalaciones, mejor gestión de los recursos y, por supuesto con más y adecuado reconocimiento al personal sanitario. Invertir con «generosidad» en este aspecto, facilitando la optimización de la prestación con una leal colaboración del sector privado, puede ser una de las mejores decisiones públicas como país. Los fondos europeos son una oportunidad para pensar nuevas formas de gestión de la sanidad que, desde una perspectiva holística centrada en el paciente como principal actor, permita avanzar hacia modelos más eficientes, equitativos y con dinámica transformadora (Gimeno Feliú, 2021 c) (12). Son varios los ejes para diseñar un modelo de «salud 4.0».

(12) No se alinea bien con la mejor salud el pensamiento economicista vinculado a reducción de precios en la provisión de servicios sanitarios o de medicamentos, pone en riesgo la propia esencia del modelo. Sirva de ejemplo la adquisición de vacunas, donde, por indebida aplicación de principios que guardan mala relación con el bien jurídico superior (como lo es la tensión competitiva) o por la falta de adecuada planificación en un «mercado» imperfecto y limitado de escala mundial que requiere de predictibilidad, se produce un efecto *bumerán*,

Uno primero, no por evidente menos necesario, es *implementar una política de salud pública proactiva que permita anticiparse* y laminar las acusadas «externalidades» que plantea la enfermedad cuando puede transmitirse a otros y causar daños a toda la sociedad. Salud pública como primera «defensa» que debe ser la antesala de la asistencia sanitaria. Saber invertir en salud pública es saber invertir en la protección sanitaria de los ciudadanos. Y ello obliga a superar el pensamiento economicista vinculado a reducción de precios en la provisión de servicios sanitarios o de medicamentos (Gimeno Feliú y García-Álvarez García, 2020).

El segundo eje es el de la organización del modelo de asistencia sanitaria, donde deben superarse apriorismos ideológicos para conseguir un modelo armónico público-privado. Las administraciones deben invertir en la sanidad pública, pilar indispensable de la arquitectura del modelo de salud 4.0, y puede ser conveniente fijar umbrales mínimos de financiación sobre el PIB coherentes con las políticas europeas en esta materia. Pero, asimismo, debe fomentarse la existencia de modelos privados de sanidad que, alineados con los fines de la propia sanidad pública, complementen un modelo integral de salud inclusivo. Público y privado en salud no deben ser configurados como adversarios, en una mal entendida política pública de salud, pues el interés general no es monopolio de las instituciones públicas. Saber sumar esfuerzos e iniciativas debe ser una de las nuevas señas de identidad de la organización sanitaria en España. Y si importante es la colaboración público-privada más relevante es corregir las disfunciones existentes de nuestro modelo de cooperación público-público. La Unión Europea acaba de insistir en la importancia de una leal cooperación entre todas las organizaciones sanitarias para, además de ser más eficientes (allí está el ejemplo de la adquisición de vacunas por la Comisión Europea para la COVID-19) conseguir, y esto es lo fundamental, la mejor calidad asistencial de todos los ciudadanos (esencia de las notas de universalidad y equidad), de forma independiente a la concreta organización sanitaria a la que se encuentren «adscritos». En definitiva, la nueva sanidad exige más cooperación y colaboración y menos «patrimonialización política».

Por último, el nuevo modelo de salud 4.0 exige hacer de la digitalización la herramienta de cambio para pasar de las ideas a la acción. Inteligencia

impidiendo la rápida o completa inmunización de los ciudadanos (. Se confunde el procedimiento con el fin y se imponen rutinas sin valorar su impacto efectivo sobre la salud real. Lo mismo sucede con la gestión «de la salud», a veces lastrada por falta de cooperación (o con demasiada atomización administrativa en la toma de decisiones, que requieren una escala de mayor nivel), o de la autocomplacencia del «siempre se ha hecho así», que impide migrar hacia nuevas ideas, como la de trabajar en procesos y en modelos que pongan en valor el resultado. Existen ya interesantes experiencias que han validado este nuevo camino que nuestros responsables políticos deberían asumir desde la función de liderazgo que se les presupone.

artificial o internet de las cosas son un presente cuya correcta utilización debe ser la palanca del cambio. Digitalización que debe aportar sensibilidad apostando por su verdadera «humanización». La experiencia práctica durante la pandemia ha puesto de relieve el valor de muchos procesos y proyectos impulsados por la digitalización, que, desde esta perspectiva de humanización (permitiendo monitorización en tiempo real y evitando soledad, sufrimiento y también contagios), han ayudado a mejorar la calidad asistencial y la eficiencia de la gestión (13).

IV. CONCLUSIONES PROPOSITIVAS

Frente a inercias o dogmatismos, la situación «global» y la propia finalidad de los fondos europeos obliga a repensar soluciones jurídicas en la contratación pública que promuevan la eficacia de las políticas públicas y que concilien los intereses públicos en juego, diseñando procedimientos eficaces y eficientes, que pongan el acento en la calidad de la prestación y que eviten una indebida deslocalización empresarial. La experiencia de la crisis sanitaria y de la gestión de los fondos europeos es la oportunidad para impulsar una transición «no ruidosa» hacia una nueva gobernanza pública, que supere la «presión política» de hacer más por menos y a corto plazo y de revisar el dogma del precio como elemento determinante (Gimeno Feliú, 2019 b). Una gestión pública que piense en inversión y no en gasto, y que desplaza un modelo vertical, claramente superado, por un nuevo modelo horizontal y transversal donde el adecuado cumplimiento de los fines públicos son la clave de un correcto check-list. Los fondos europeos nos plantean interrogantes que exigen, como respuesta, la convicción para avanzar hacia una forma distinta de hacer gestión pública, que se cimiente en una adecuada planificación, la calidad de la prestación (y de su resultado en términos de valor), una eficaz cooperación interadministrativa, una innovadora visión del procedimiento en cuanto a su función y objetivos (donde la calidad es un paradigma irrenunciable) pensado en el mejor cumplimiento del fin público que es la causa del contrato. Y, sobre todo, como hemos venido explicando desde hace tiempo, a una nueva cultura de la colaboración público-privada (siempre justificada y debidamente alineada con el fin de favorecer el nivel óptimo de gestión desde la perspectiva pública de garante) basada en la lógica del *win/win* y de la rendición de cuentas como herramientas al servicio de la buena administración (Caamaño, Gimeno, Sala y Quinteros, 2017).

(13) La salud no tiene precio, es cierto, pero debemos cambiar ciertas rutinas e inercias para repensar nuevas formas de gestión de la sanidad que, desde una perspectiva holística centrada en el paciente como principal actor, permitan avanzar hacia modelos más eficientes, equitativos y con dinámica transformadora

Una última reflexión. Desde una correcta aplicación del derecho a una buena administración no pueden desconocerse las exigencias de «justicia social» sobre las que se cimientan la reconstrucción post-pandemia (y los ODS), que deben ser el impulso para rearmar un modelo de crecimiento sostenible, que integre lo social, ambiental y la equidad como señas de identidad del modelo económico para conseguir un adecuado reequilibrio de riqueza y de derechos y deberes, para avanzar en una sociedad realmente inclusiva. Lo que exige, además de la necesaria convicción, planificación, una verdadera estrategia de objetivos realizables a medio y largo plazo (frente a la improvisación) y una visión no meramente «numérica e insensible» sobre los resultados (Gimeno Feliú, 2021 b). Como bien advirtió la Abogado General J. KOKOTT en un procedimiento judicial en la Unión Europea, *«Aunque el sabor del azúcar, en sentido estricto, no es diferente en función de si ha sido adquirido de forma justa o injusta, un producto que ha llegado al mercado en condiciones injustas deja un regusto más amargo en el paladar de los clientes conscientes de la responsabilidad social»*. Educar el paladar de instituciones públicas y privadas y de los ciudadanos en el significado y alcance de los ODS, para que pongan en valor la sostenibilidad social, es el gran reto para poder consolidar un Estado de Derecho que puede enarbolar como principal bandera la de la justicia social, objetivo fundamental del derecho a la buena administración en el siglo XXI. Y es que los fines de los fondos *next generation*, en una dimensión funcional, pueden ser el instrumento para reconstruir las murallas del Derecho público, concebido como garante del interés general al servicio de los ciudadanos (y de la necesaria transformación social). Lo que puede ayudar a corregir el actual *gap* entre ciudadanía e instituciones públicas y para asentar el modelo institucional cimentado sobre el buen gobierno. La idea de *buen gobierno* va más allá de la ausencia de corrupción. Se refiere a unas instituciones transparentes, objetivas y con reglas predecibles para todos, que favorezcan la necesaria seguridad jurídica para que pueda emerger «una economía sana y competitiva». Desde este contexto los fondos europeos, que deben facilitar la articulación armónica los denominados círculos de excelencia —excelencia de servicios (pensar primero en las personas), excelencia de procesos (hacer lo que toca sin burocracia indebida) y excelencia técnica (tener talento y conocimiento)—, son una «ventana de oportunidad» para un nuevo liderazgo institucional público a través de una adecuada articulación de la política de contratación pública sostenible que, además, puede ayudar en la estrategia de mejorar la productividad de nuestro modelo económico y, principalmente, servir de «palanca» para proteger con eficacia los derechos sociales. La postcrisis y los fondos europeos son la oportunidad para impulsar este modelo.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO I CUDOLA, V. (2021): La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico, Aranzadi, Cizur Menor.
- ALONSO GARCÍA, M.ª C. (2015): Las novedades introducidas por la Directiva 2014/24/UE en la contratación pública verde. En AA. VV. *Las nuevas Directivas de Contratación Pública* (pp. 279-289). Cizur Menor: Aranzadi.
- (2018): Contratación pública ecológica. En E. Gamero e I. Gallego (dirs.). *Tratado de contratos del sector público*, III (pp. 2753-2806). Valencia: Tirant lo Blanch.
- ARAGÃO, A. (2018): Los criterios ambientales de valoración y adjudicación en la contratación pública: Situación actual y desarrollos futuros. En R. GALÁN VIOQUE (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 163-178). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- BARRIO GARCÍA, G. (2013): Contratación pública y pymes. Un comentario a la luz de la propuesta de Directiva en materia de contratación pública. En AA. VV. *Contratación Pública Estratégica* (pp. 133-160). Cizur Menor: Aranzadi.
- BERNAL BLAY, M. Á. (2008): Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en Monografía X de esta REVISTA, 211-252.
- (2013): El desarrollo de políticas activas de empleo a través de los contratos públicos. En AA. VV. *Contratación Pública Estratégica* (pp. 175-184). Cizur Menor: Aranzadi.
- BLANCO LÓPEZ, F. (2011): La subcontratación administrativa y el ejercicio de la acción directa del artículo 1597 del Código Civil, en esta REVISTA, 38.
- (2018): La doctrina social de los tribunales administrativos de recursos ante la contratación pública estratégica, en Monografía X de esta REVISTA.
- CAAMAÑO, F., GIMENO, J. M.ª, SALA, P. y QUINTEROS, G. (2017): *Servicios públicos e ideología. El interés general en juego*. Barcelona: Profit.
- CANALS AMETLLER, D. (2018): Divisibilidad del objeto contractual y otras medidas legales de fomento de la participación de las pymes en la contratación pública. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 48.
- COLAS TENA, J. (2021): Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación», *Cuadernos de Derecho Local* núm. 55.
- DELGADO FERNÁNDEZ, M.ª R. (2016): El cálculo del coste del ciclo de vida en la contratación administrativa. *Gabilex*, 7.
- (2018): Las cláusulas ambientales como condiciones especiales de ejecución. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde* (pp. 175-188). Barcelona: Atelier.

- ESTEVE PARDO, J. (2015a): *Estado garante. Idea y realidad*. Madrid: Innap Investiga.
- (2015b): La Administración garante. Una aproximación. *Revista de Administración Pública*, 197, 11-39.
 - (2017): Perspectivas y cauces procedimentales de la remunicipalización de servicios. *Revista de Administración Pública*, 202, 305-336.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2017): Los retos ambientales de las nuevas directivas. La contratación pública como herramienta. En M. M.º Razquin Lizarraga y J. F. Alenza García (coords.). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente* (pp. 77-126). Cizur Menor: Aranzadi.
- (2018a): Incorporación cláusulas ambientales en la contratación pública. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde* (pp. 29-51). Barcelona: Atelier.
 - (2018b): Los criterios de adjudicación de los contratos públicos. En E. Gamero e I. Gallego (dirs.). *Tratado de Contratos del Sector Público* (pp. 1387-1393). Valencia: Tirant lo Blanch.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2018): La progresiva integración del medio ambiente en la actividad contractual y convencional de las administraciones públicas. En R. GALÁN VIOQUE (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 23-48). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2016): Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestación. *Revista de Administración Pública*, 200, 439-450.
- FRACCHIA, F. (2017): Público y privado en la gestión de los servicios públicos locales: entre externalización y remunicipalización. En AA. VV. *Los servicios públicos locales. Re- municipalización y nivel óptimo de gestión* (pp. 80-116). Madrid: Iustel – Fundación Democracia y Gobierno Local.
- GALÁN VIOQUE, R. (2018): *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- GALLEGO CÓRCOLES, I. (2017): La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *Documentación Administrativa*. Nueva Época, núm. 4.
- GARCÍA ROMERO, B. y Pardo López, M. (dirs.) (2018): *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales*. Cizur Menor: Aranzadi.
- GIMENO FELIÚ, J. M.º (2006): *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española. La necesaria adopción de una nueva ley de contratos públicos y propuestas de reforma*. Civitas.
- (2010): Nuevos escenarios de política de contratación pública en tiempos de crisis económica. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 9, 50-55.

- (2012): La necesidad de un código de contratos públicos en España. La contratación pública y las pymes como estrategia de reactivación económica. En AA. VV. *Observatorio de los Contratos Públicos 2011* (pp. 59 a 84). Cizur Menor: Civitas.
- (2013): Compra pública estratégica. En J. Pernas García (coord.). *Contratación pública estratégica*. Cizur Menor: Aranzadi.
- (2014): *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos*. Cizur Menor: Aranzadi.
- (2015a): La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. Una visión desde la perspectiva de la integridad. En AA. VV. *Las nuevas directivas de Contratación Pública* (pp. 37-105). Cizur Menor: Aranzadi.
- (2015b): Servicios de salud y reservas de participación. ¿Una nueva oportunidad para la mejora del SNS? Análisis de los artículos 74 a 77 de la nueva Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública. *Revista Derecho y Salud*, 26 (2).
- (2016): Reglas básicas para mejorar la eficiencia y la transparencia en la contratación pública. *Presupuesto y Gasto Público*, 82, 137-158.
- (2017): Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites. En T. Font y A. Galán (dirs.). *Anuario del Gobierno Local 2017* (pp. 241-287). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic.
- (2018a): La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales, en esta REVISTA, 52.
- (2018b): La contratación pública como estrategia: el fomento de la innovación. *Revista Ius Publicum*, 1.
- (2019a): La calidad como nuevo paradigma de la contratación pública. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 159.
- (2019b): La Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones, Aranzadi.
- (2020): La crisis sanitaria COVID-19 y su incidencia en la contratación pública. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 42-53.
- (2021a): De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución», Cuadernos de Derecho Local núm. 55.

- (2021 b): La agenda de Naciones Unidas entorno a los objetivos de desarrollo sostenible y contratación pública. De las ideas a la acción», en libro colectivo dirigido por J. Esteve Pardo Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales, Serie Claves del Gobierno Local núm, 32, Fundación y Democracia Gobierno Local, Madrid, pp. 67-100.
 - (2021 c): La adquisición masiva de vacunas, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho núm. 93-94, pp. 80-88.
- GIMENO FELIÚ, J. M.º *et al.* (2019): *La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privada*. Barcelona: Cámara de Comercio de Barcelona – Esade.
- GIMENO FELIÚ, J.M. y GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G. (2020): *Compra pública de medicamentos y servicios de innovación y tecnología sanitaria: eficiencia y creación de valor*, Aranzadi, Cizur Menor.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2015): Sostenibilidad social y ambiental en la Directiva 2014/24/UE de contratación pública. *Revista Española de Derecho Europeo*, 56, 13-42.
- (2018): Ley de Contratos del Sector Público y Entidades Locales: la exigencia de planificación de la contratación. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 48.
- DE GUERRERO MANSO, C. (2018): La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública, en Monografía XIX de esta REVISTA, 141-177.
- KÖLLING, M. (2021): Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización», *Cuadernos de Derecho Local* núm. 55, pp. 14-36.
- LONGO MARTÍNEZ, F. (2019): La Administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Extra 3, 52-73.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M. (2016): Fomento del acceso de pymes a la contratación pública. *Revista Contratación Administrativa Práctica*, 143, 92-103.
- (2021): Apuntes para la gestión contractual de los fondos comunitarios de recuperación del MFP», www.obcp.es).
- MEDINA ARNÁIZ, T. (2011): Comprando para asegurar nuestro futuro: la utilización de la contratación pública para la consecución de los objetivos políticos de la Unión Europea. En AA. VV. *Observatorio de los Contratos Públicos 2010* (pp. 43-101). Cizur Menor: Civitas.
- (2013): Más allá del precio: las compras públicas con criterios de responsabilidad. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 121, 87-97.
 - (2014): Instrumentos jurídicos frente a la corrupción en la contratación pública: perspectiva europea y su incidencia en la legislación española. En

- AA. VV. *La contratación pública a debate: presente y futuro* (pp. 299-344). Cizur Menor: Civitas.
- (2018a): Las cláusulas sociales en la contratación pública: su consolidación en el ordenamiento jurídico español tras el impulso europeo. En AA. VV. *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales* (pp. 55-80). Cizur Menor: Aranzadi.
 - (2018b): ¿Quién contamina no contrata? Las prohibiciones de contratar vinculadas a la protección del medio ambiente. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde*. Barcelona: Atelier.
- MIRANZO DÍAZ, J. (2017): Los criterios de adjudicación ambientales en las directivas de 2014. En M. M.º Razquin Lizarraga (dir.). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente* (pp. 383-404). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Morcillo Moreno, J. (2016): Las cláusulas sociales en la contratación pública como garantía frente al *dumping* social intracomunitario, en esta REVISTA, 47-48, 180-209.
- MOLINA HERMOSILLA, O. (2021): *Dimensión cualitativa de la contratación pública en la era COVID-19*, Comares, Granada.
- MORENO MOLINA, J. A. (2009): Crisis económica y contratos públicos: el Real Decreto-ley 9/2008 por el que se crean un fondo estatal de inversión local y un fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y del empleo. *Revista Contratación Administrativa Práctica*, 83, 37-46.
- (2017): Gobernanza y nueva organización administrativa en la reciente legislación española y de la Unión Europea sobre contratación pública. *Revista de Administración Pública*, 204, 343-373.
 - (2018a): *Hacia una compra pública responsable y sostenible. Novedades principales de la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017*. Valencia: Tirant lo Blanch.
 - (2018b): La construcción jurisprudencial europea de la teoría de los principios generales de la contratación pública y su plasmación posterior en la legislación de la Unión Europea. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 19, 27-47.
 - (2018c): Objetivos y novedades destacables de la Ley 9/2017 de contratos del sector público. *Revista Gallega Administración Pública*, 55.
- MOREU CARBONELL, E (2018): Integración de nudges en las políticas ambientales, en Monografía XIX de esta REVISTA, pp. 451-485.
- PALACÍN SÁENZ, B. (2015): *A la responsabilidad social por la contratación pública*. Disponible en: www.obcp.es.
- (2016): La supervisión de la ejecución de los contratos. En especial de las cláusulas sociales y ambientales. ¿Potencia sin control? *Gabilex*, 7.

- PARDO LÓPEZ, M. y SÁNCHEZ GARCÍA, A. (2020): *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos*. Cizur Menor: Aranzadi.
- PERNAS GARCÍA, J. (2011): *Contratación Pública Verde*. Madrid: La Ley.
- (2012): El uso estratégico de la contratación pública como apoyo a las políticas ambientales. En F. López Ramón (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2012* (pp. 299-323). Cizur Menor: Civitas.
 - (2018): El uso de las etiquetas ambientales en la contratación pública. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde*. Barcelona: Atelier.
 - (2020): La «contratación circular»: el papel de la compra pública en la realización de una economía circular y la utilización eficiente de los recursos. Disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/opiniones/la-contratacion-circular-el-papel-de-la-compra-publica-en-la-realizacion-de-una-economia>.
 - (dir.) (2013): *Contratación Pública Estratégica*. Cizur Menor: Aranzadi.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.^o (2017): Mecanismos para la inclusión de cláusulas ambientales en los contratos públicos. En M. M.^o RAZQUIN LIZARRAGA (dir.). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente* (pp. 147-179). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2013): La contratación del sector público como política pública. En AA. VV. *Contratación Pública Estratégica* (pp. 31-44). Cizur Menor: Aranzadi.
- (2016): Los principios del Derecho Global de la contratación pública. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm.179.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. y HERCE MAZA, I. (2019): La buena administración en la contratación pública: mención especial a la fase de ejecución del contrato. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, Extra 1 (ejemplar dedicado a: Un año de compra pública con la LCSP).
- SALA SÁNCHEZ, P. (2014): La garantía constitucional de los derechos económicos y sociales y su efectividad en situaciones de crisis económica. *Revista española de control externo*, 16 (46), 11-122.
- SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. (2021): El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación, *Cuadernos de Derecho Local* núm. 55, en especial pp. 62-85.
- SANMARTÍN MORA, A. (2012): La profesionalización de la contratación pública en el ámbito de la Unión Europea. En AA. VV. *Observatorio de los Contratos Públicos 2011*. Civitas.
- SANTIAGO FERNÁNDEZ, M.^o J. (2018): Doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales en relación a los aspectos medioambientales en

- la contratación. En R. Galán Vioque (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 65-90). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- SARASÍBAR IRIARTE, M. (2015): La contratación pública se tiñe de verde. En AA. VV. *Observatorio de los contratos públicos. Número monográfico especial. Las Nuevas Directivas de Contratación Pública* (pp. 317-328).
- TERRÓN SANTOS, D. (2019): La nueva actividad pública de fomento: el «green nudge» en la actual contratación pública. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 22, 24-39.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2018): Definición del objeto contractual en la compra pública de innovación. En AA. VV. *Transparencia, innovación y buen gobierno en la contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (coord.) (2016): *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público: un análisis jurídico y económico*. Cizur Menor: Aranzadi.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. y GÓMEZ FARIÑAS, B. (2018): Criterios de solvencia y exigibilidad de certificados de gestión ambiental. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde*. Barcelona: Atelier.
- VALERO TORRIJOS, J. (2020): Inteligencia Artificial y contratación del sector público. Disponible es: www.obcp.es.
- Vaquer Caballería, M. (2011): El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 186, 91-135.
- VARA ARRIBAS, G. (2008): Novedades en el debate europeo sobre la contratación pública. *Revista Española de Derecho Comunitario*, núm. 26.
- SANZ RUBIALES, I. (2018): La protección del ambiente en la nueva Ley de contratos: del Estado meramente «comprador» al Estado «ordenador». *Revista de Administración Pública*, núm. 205, 49-80.

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

GABRIEL NAVARRO MOLINES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Veamos, por separado, cada uno de ellos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Interés superior de la Unión Europea.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Marco Financiero Plurianual 2014-2020

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

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

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

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

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

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

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

(6) Coronavirus Response Investment Initiative (CRII).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tres son las características fundamentales de estos Fondos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Así, se tienen en consideración tres indicadores:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Septiembre 2020

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

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

Octubre 2020

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

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

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

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

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

Noviembre 2020

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

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

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

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

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

Diciembre 2020

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

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

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

Enero 2021

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

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

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

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

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

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

Febrero 2021

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este objetivo específico pretende la consecución de un triple objetivo:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— *Digitalización de Servicios Públicos:*

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

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

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

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

— *Innovación tecnológica y digitalización en las empresas:*

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

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

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

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

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

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

— *Industria digital aragonesa:*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se contemplan dos líneas principales de actuación:

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

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

– *Industria Sostenible aragonesa:*

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

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

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

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

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

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

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

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

Nuevas infraestructuras educativas o mejora de las existentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

A través de este objetivo específico, se pretende:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Instrumento Next Generation: mecanismo de recuperación y resiliencia

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

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

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

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

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

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

Veamos qué no es NGEU:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ejemplo de ello lo representa el Programa SURE.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En especial, centraré la exposición en tres elementos clave:

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

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

a) Inversiones, reformas y componentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al revés.

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

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

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

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

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

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

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

b) Colaboración Público-Privada:

Analizar la colaboración público-privada esgrimida en los términos del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia debe hacerse sobre el convencimiento de que no resulta de aplicación los parámetros patrimoniales ni contractuales sobre los que venía apoyándose tal principio y, en cambio, sí permite una virtualidad directa del vehículo de gestión y ejecución de fondos del MRR e, incluso, los efectos generados entre las partes del mismo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Conferencias Sectoriales:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Marco financiero plurianual 2021-2027

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

v) la mejora de la conectividad digital;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. CONCLUSIONES

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

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

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

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

Nadie llega tarde a ningún fondo europeo.

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

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

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

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

IV. BIBLIOGRAFÍA

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

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

PARLAMENTO Y FONDOS EUROPEOS: LA PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES DE ARAGÓN EN LA POLÍTICA FINANCIERA DE LA UNIÓN EUROPEA

CARMEN RUBIO DE VAL
JERÓNIMO BLASCO JÁUREGUI

SUMARIO: I. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES DE ARAGÓN EN LOS ASUNTOS EUROPEOS A TRAVÉS DE SUS FUNCIONES PARLAMENTARIAS TRADICIONALES: 1. Función legislativa: La Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa: A) Algunas notas sobre su tramitación parlamentaria. Especial referencia a las audiencias legislativas como instrumento para la intermediación del parlamento con la sociedad.– 2. Función de información y fondos europeos.– A) Comparecencias de miembros del Gobierno y de directores generales.– B) La propuesta de creación de una Comisión especial de estudio sobre la gestión de los fondos europeos.– 3. Función de impulso y fondos europeos.– 4. Función de control: preguntas e interpelaciones: A) Especial referencia a las preguntas de iniciativa ciudadana: un instrumento de control político en manos de la ciudadanía.– II. LA PONENCIA DE ASUNTOS EUROPEOS DE LAS CORTES DE ARAGÓN: 1. El papel de la Ponencia como órgano de seguimiento del control de subsidiariedad en el sistema de alerta temprana.– 2. El papel de la Ponencia como órgano especializado de estudio de los asuntos relacionados con las instituciones europeas.– III. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA: 1. La Conferencia de Presidencias de Parlamentos autonómicos (COPREPA).– 2. La Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE).– IV. DACIÓN DE CUENTAS Y CONTROL PARLAMENTARIO DE LA APLICACIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS: PROPUESTAS DE FUTURO.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El Plan de Recuperación para Europa, Next Generation UE, instrumento temporal para impulsar la recuperación dotado con un total de 2,018 billones de euros, junto con el presupuesto a largo plazo de la Unión Europea, constituye, en palabras de la Comisión Europea, el «mayor paquete de estímulo jamás financiado».

Los distintos niveles de gobierno que en la Unión Europea concurren en la elaboración y ejecución de las normas comunitarias afrontan en este momento un desafío común: revertir las negativas consecuencias de una crisis sanitaria mundial. La complejidad de los desafíos sociales, económicos y políticos requieren de la necesaria implicación de todos los niveles de gobierno en la definición, gestión y evaluación de las políticas comunitarias. Transformar las graves secuelas económicas y sociales de la COVID-19, invirtiendo en el futuro de las siguientes generaciones unos recursos económicos sin precedentes, es una tarea que incumbe a todas las instituciones en el ambicioso propósito de conseguir una Europa más ecológica, digital y resiliente.

Los asuntos europeos ocupan desde hace tiempo la agenda de los parlamentos autonómicos. La existencia de órganos especializados de estudio como la Ponencia de Asuntos Europeos de las Cortes de Aragón permiten un adecuado seguimiento de las cuestiones europeas. Son diversas las redes y mecanismos de cooperación interparlamentaria de las que forma parte el parlamento aragonés y con cuya participación trata de fortalecer las políticas de la Unión Europea.

Junto a las funciones parlamentarias tradicionales, la dimensión regional de la subsidiaridad incorporada por el Tratado de Lisboa ofrece a los Parlamentos autonómicos instrumentos para una participación más activa en el proceso decisorio europeo. La experiencia acumulada desde el año 2009 por las Cortes de Aragón, gracias a su participación en el sistema de alerta temprana, le ha permitido concentrar su labor en la actualidad en aquellos temas que la Ponencia de Asuntos Europeos ha seleccionado por su mayor interés para la ciudadanía aragonesa.

La tradicional rendición de cuentas en sede parlamentaria y el ejercicio de instrumentos de control sobre la acción del gobierno en la aplicación de los fondos europeos constituyen elementos imprescindibles para la gobernanza de los fondos comunitarios.

Palabras clave: Plan de Recuperación para Europa; parlamentos autonómicos y fondos europeos; subsidiaridad; cooperación interparlamentaria; Cortes de Aragón; COPREPA; CALRE.

ABSTRACT: The Recovery Plan for Europe, Next Generation EU, a temporary instrument to promote recovery with a total of 2,018 billion euros (trillion in Anglo-Saxon accounting), together with the long-term budget of the European Union, constitutes, in the words of the European Commission, the «largest stimulus package ever financed».

The different levels of government that in the European Union concur in the elaboration and execution of the community norms face at this moment a common challenge: to reverse the negative consequences of a global health crisis. The complexity of the social, economic and political challenges requires the necessary involvement of all levels of government in the definition, management and evaluation of community policies. Transforming the serious economic and social consequences of COVID-19, investing unprecedented economic resources in the future of the next generations, is a task that falls to all institutions in the ambitious aim of achieving a greener, more digital and more resilient Europe .

European affairs have long been on the agenda of the regional parliaments. The existence of specialized study bodies such as the Subcommittee on European Affairs of the Cortes de Aragón allow adequate monitoring of European issues. There are various networks and mechanisms of inter-parliamentary cooperation of which the Aragonese Parliament is a part and with whose participation it seeks to strengthen the policies of the European Union.

Along with traditional parliamentary functions, the regional dimension of subsidiarity incorporated by the Lisbon Treaty offers autonomous parliaments instruments for a more active participation in the European decision-making process. The experience accumulated since 2009 by the Cortes de Aragón, thanks to its participation in the early warning system, has allowed it to concentrate its work today on those issues that the Subcommittee on European Affairs has selected for its greater interest for the aragonese citizenship.

The traditional rendering of accounts in parliamentary headquarters and the exercise of instruments of control over the action of the government in the application of European funds are essential elements for the governance of community funds.

Key words: Next Generation UE; regional parliaments and european funds; subsidiarity; interparliamentary cooperation; Parliament of Aragon; COPREPA; CALRE.

I. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES DE ARAGÓN EN LOS ASUNTOS EUROPEOS A TRAVÉS DE SUS FUNCIONES PARLAMENTARIAS TRADICIONALES

La dimensión europea siempre ha tenido una especial relevancia en los Parlamentos autonómicos y en el caso aragonés constituye una de sus características primordiales. Una vocación europeísta que se ha traducido en la existencia permanente de órganos parlamentarios especializados de estudio como es el caso de la Ponencia de Asuntos Europeos de las Cortes de Aragón, pero que, fundamentalmente, está presente en el ejercicio de todas y cada una de las funciones tradicionales que tiene encomendadas, tal y como se expone a continuación.

1. Función legislativa: La Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa

Coincidiendo con la aprobación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la administración y para la ejecución del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, se inició la tramitación parlamentaria en las Cortes de Aragón de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa.

El objeto de esta Ley es establecer medidas de simplificación administrativa para promover la mejora de los procesos regulatorios, de gestión y la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su sector público.

Con la aprobación de la Ley aragonesa de simplificación administrativa se trata, así mismo, de promover el desarrollo y agilización de las actuaciones financiables con determinados fondos europeos incluidas en el Plan estatal de recuperación, transformación y resiliencia y en la Estrategia aragonesa para la recuperación social y económica, instrumentos ambos creados para hacer frente a las consecuencias de la pandemia.

Se satisfacen así diversas de las medidas incluidas en la citada Estrategia aragonesa para la recuperación social y económica firmada el 1 de julio de 2020, entre el Gobierno de Aragón, la mayoría de los partidos políticos con

representación en las Cortes de Aragón, las organizaciones empresariales y sindicales y la Federación aragonesa de municipios, comarcas y provincias con la finalidad de combatir los efectos de la crisis social y económica provocada por la pandemia. Concretamente, la citada Estrategia había incorporado la necesidad de avanzar hacia una Administración «papel 0» o «sin papeles» y el impulso a la consecución del expediente electrónico en el logro del objetivo y el mandato normativo de eficiencia y eficacia (medida 269); planteando, además, la necesidad de simplificar los trámites administrativos, fomentando la reducción de plazos, el impulso a los mecanismos simplificados de gestión como las declaraciones responsables, sin que ello suponga merma de las competencias de comprobación y evitando que se vean afectados los requerimientos de índole laboral, sanitaria y medioambiental (medida 270).

A) Algunas notas sobre su tramitación parlamentaria. Especial referencia a las audiencias legislativas como instrumento para la intermediación del parlamento con la sociedad

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 161.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón (RCAr, en lo sucesivo), la Mesa de Cámara en sesión celebrada el día 30 de diciembre de 2020, procedió a la calificación del proyecto de ley decidiendo su tramitación por el procedimiento legislativo común. Así mismo, la Mesa de las Cortes y la Junta de Portavoces, en sesión conjunta celebrada el día 30 de diciembre de 2020, de conformidad con la previsión contenida en el artículo 162.4 RCar, acordaron por unanimidad la omisión del debate de totalidad en la tramitación de este proyecto de ley.

La omisión de tal debate, implicaba la remisión del proyecto de ley a la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario y la apertura de un plazo de tres días, que finalizaba el día 7 de enero de 2021, para que los Diputados y Grupos Parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de dicha Comisión, propusiesen la audiencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos que pudiesen estar afectados por el contenido de este proyecto de ley, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas.

Tras las propuestas efectuadas por los distintos Grupos Parlamentarios, los días 8, 11 y 12 de enero de 2021 tuvo lugar la audiencia de un amplio número de representantes de entidades y agentes económicos y sociales, colegios profesionales y expertos universitarios.

Concretamente, se sustanciaron las siguientes comparencias: 1) Confederación de Empresarios de Aragón (CEOE ARAGÓN); 2) Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME ARAGÓN); 3) Unión general de trabajadores de Aragón (UGT); 4) Comisiones Obreras de Aragón (CC OO.); 5) Federación aragonesa de municipios, comarcas y provincias; 6) Central

sindical independiente y de funcionarios de Aragón (CSIF); 7) Colegio oficial de aparejadores y arquitectos técnicos de Zaragoza; 8) Ecologistas en acción; 9) Unión de agricultores y ganaderos de Aragón (UAGA ARAGÓN); 10) Asociación agraria de jóvenes agricultores de Aragón (ASAJA ARAGÓN); 11) Unión de pequeños agricultores (UPA); 12) Cooperativas agro-alimentarias de Aragón; 13) Consejo aragonés de Cámaras de comercio; 14) Real e Ilustre Colegio de abogados de Zaragoza; 15) Colegio oficial de gestores administrativos de Aragón y La Rioja; 16) Asociación de autónomos de Aragón (UPTA ARAGÓN); 17) Asociación de trabajadores autónomos de Aragón (ATA Aragón); 18) Justicia de Aragón; 19) Colegio oficial de secretarios, interventores y tesoreros de Administración local de Zaragoza; 20) Clúster de la energía de Aragón; 21) D. José M^o Gimeno Feliu, Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Zaragoza; 22) Asociación aragonesa de Colegios profesionales; 23) Comité de entidades representativas de personas con discapacidad (CERMI) y 24) Cámara de Cuentas de Aragón.

Concluido el trámite de audiencias, se abrió un plazo de presentación de enmiendas hasta el día 26 de enero de 2021, ampliado por dos días más hasta el 28 del citado mes. Finalizado el mismo, no resultó presentada ninguna enmienda a la totalidad del proyecto, presentándose un total de 324 enmiendas parciales al articulado. Concretamente, fueron formuladas 106 enmiendas por el Grupo Parlamentario Popular, 40 por el Grupo Parlamentario Ciudadanos – Partido de la Ciudadanía, 28 por el Grupo Parlamentario VOX en Aragón, 133 por la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón (Grupo Parlamentario Mixto) y 17 de forma conjunta por los Grupos Parlamentarios que sustentan al Gobierno: GG.PP. Socialista, Podemos Equo Aragón, Chunta Aragonesista y Aragonés.

Las enmiendas presentadas fueron estudiadas en Ponencia a lo largo de seis sesiones de trabajo que se desarrollaron entre los días 1 a 5 de febrero. El informe de Ponencia (BOCA núm. 109, de 10 de febrero de 2021) fue objeto de debate y votación en la sesión de la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario celebrada el día 8 de febrero de 2021, cuyo Dictamen (BOCA núm. 110, de 11 de febrero de 2021) sería finalmente aprobado por las Cortes de Aragón, en sesión plenaria celebrada el 11 de febrero de 2021 (DSCA núm. 34 y BOCA núm. 111, de 16 de febrero de 2021).

La tramitación de esta Ley constituye un buen ejemplo de la esencial labor que despliega el Parlamento aragonés en el ejercicio de sus funciones. Y así, sin perder rigor en el cumplimiento de los trámites del procedimiento legislativo, las Cortes de Aragón culminaron en poco más de un mes su aprobación, posibilitando al tiempo la presencia en sede parlamentaria de todos los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos afectados por la norma. Se demuestra con ello la capacidad del legislativo aragonés de hacer frente a

los retos que la actual situación demanda al conjunto de instituciones públicas. La última reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón ofrece mecanismos suficientes para un desarrollo eficaz, ágil y transparente de todas las funciones parlamentarias sin que ello suponga merma alguna de las garantías o del respeto al pluralismo político en ellas representado.

La intermediación entre la sociedad y sus representantes encuentra sede obligada en el Parlamento. Las audiencias legislativas incorporadas en el artículo 163 RCAR demuestran la valiosa contribución que los Parlamentos autonómicos despliegan en el acercamiento a la ciudadanía de las instituciones europeas. Transparencia, participación política y legitimidad democráticas son elementos que definen la institución parlamentaria y que hacen de los Parlamentos autonómicos actores imprescindibles en el sistema de gobernanza para la gestión de los fondos europeos.

2. Función de información política y fondos europeos

La función parlamentaria de información política encuentra en la publicidad del trabajo parlamentario uno de sus mejores aliados. El Parlamento es ante todo un órgano deliberante, un foro de debate privilegiado y de discusión política.

Como órgano deliberante todas sus decisiones son habitualmente precedidas de un debate en el que los parlamentarios exponen su criterio y posición política. Sin duda es en la publicidad de sus sesiones y en la oportunidad que se brinda a los representantes de las distintas fuerzas políticas de exponer sus argumentos donde radica la fuerza de la funcionalidad del Parlamento. El Parlamento constituye un espacio de pluralismo político y transparencia que permite trasladar a la ciudadanía información política fidedigna. Un valor, el de la credibilidad, que emerge con fuerza en momentos en los que la desinformación prolifera de forma preocupante en las redes sociales.

A) Las comparecencias de miembros del Gobierno de Aragón y directores generales

Entre los instrumentos parlamentarios al servicio de la función de información política destacaremos las diversas comparecencias que durante este primer periodo de sesiones de 2021 se han sucedido en Pleno o en Comisión y que, entre otras, han permitido a diversos miembros del Gobierno de Aragón exponer la estrategia del ejecutivo aragonés para impulsar el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma mediante los fondos REACT-EU (1);

(1) Comparecencia de la Consejera de Economía, Planificación y Empleo, a petición del G.P. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, al objeto de explicar la estrategia que va a seguir el Gobierno de Aragón para impulsar el desarrollo económico de la Comunidad

explicar la participación de Aragón en el seno de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, celebrada en Madrid el 21 de enero de 2021 y presidida por la Ministra de Hacienda (2); informar sobre el Acuerdo del Gobierno de Aragón de 17 de marzo de 2021, relativo a la reprogramación REACT_EU (P.O. FEDER y P.O. FSE 2014-2020) (3); sobre los proyectos relacionados con el Departamento de Educación, Cultura y Deporte (4) o con el de Sanidad (5) que se van a desarrollar con cargo a los fondos React-EU. También han sido varios los directores generales que han tenido oportunidad de comparecer en Comisión para informar sobre el trabajo desarrollado en relación a los fondos europeos habilitados por la UE para paliar los efectos de la crisis derivada de la COVID-19 (6) o sobre las perspectivas de impacto de los fondos europeos, Next Generation, en los distintos sectores productivos de la Comunidad Autónoma de Aragón (7).

Autónoma mediante los fondos REACT-EU. Sustanciada en sesión plenaria celebrada el 11 y 12 de febrero de 2021. DSCA núm. 36.

(2) Comparecencia del Consejero de Hacienda y Administración Pública:

— A petición del G.P. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, al objeto de explicar la participación de Aragón en el seno de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

— A petición del G.P. Popular, para informar sobre la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, celebrada en Madrid el 21 de enero de 2021 y presidida por la Ministra de Hacienda.

Sustanciada en sesión plenaria celebrada el 11 y 12 de marzo de 2021. DSCA núm. 36.

(3) Comparecencia del Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón, al objeto de informar sobre el Acuerdo del Gobierno de Aragón de 17 de marzo de 2021, relativo a la reprogramación REACT_EU (P.O. FEDER y P.O. FSE 2014-2020). Sustanciada en sesión plenaria celebrada el 25 y 26 de marzo de 2021.

(4) Comparecencia del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, a petición del G.P. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (Cs), al objeto de informar sobre los proyectos que se van a desarrollar relacionados con el Departamento de Educación, Cultura y Deporte con cargo a los fondos React-EU. Sustanciada en sesión de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte de 15 de mayo de 2021.

(5) Comparecencia de la Consejera de Sanidad, a petición del G.P. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (Cs), al objeto de informar sobre los proyectos que se van a desarrollar relacionados con el Departamento de Sanidad con cargo a los fondos React-EU. Sustanciada en sesión de la Comisión de Sanidad el 28 de mayo de 2021.

(6) Comparecencia del Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, a propuesta del G.P. Popular, al objeto de informar de manera concreta y específica sobre el trabajo desarrollado desde la dirección general en relación a los fondos europeos habilitados por la UE para paliar los efectos de la crisis derivada de la COVID-19. Sustanciada en sesión de la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario de 19 de abril de 2021.

(7) Comparecencia del Director General de Economía, a propuesta del G.P. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (Cs), al objeto de informar sobre las perspectivas de impacto de los fondos europeos, Next Generation, en los distintos sectores productivos de la Comunidad Autónoma de Aragón. Sustanciada en sesión de la Comisión de Economía, Planificación y Empleo, de 15 de junio de 2021.

Destaca, igualmente, la comparecencia del Director de la Oficina del Gobierno de Aragón en Bruselas, a propuesta de la Ponencia de Asuntos Europeos, al objeto de dar cuenta del trabajo de la Oficina y de las repercusiones en Aragón de la actividad de la Unión Europea y que fue sustanciada en sesión conjunta de la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario con la Ponencia de Asuntos Europeos el día 2 de diciembre de 2019.

B) La propuesta de creación de una Comisión especial de estudio sobre la gestión de los fondos europeos

La gestión de los fondos europeos también ha sido objeto en este primer periodo de sesiones de 2021 de una propuesta de creación de una Comisión especial de estudio, aunque la misma no obtuvo la mayoría precisa para su puesta en marcha. Cabe recordar que corresponde al Pleno de las Cortes, de conformidad con el artículo 86 RCar, «acordar la creación de Comisiones especiales para el estudio de un asunto concreto».

Concretamente, la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón, en sesión conjunta celebrada el día 14 de abril de 2021, acordaron, a solicitud del G.P. Popular, elevar al Pleno de la Cámara la propuesta de creación de una Comisión especial de estudio para el «Conocimiento, seguimiento e información de la tramitación y gestión en Aragón de los fondos europeos Next Generation EU en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y de los fondos React-EU, destinados a financiar proyectos estratégicos, inversiones e iniciativas empresariales para la recuperación, transformación y modernización de la economía aragonesa».

Las razones expuestas en el escrito instando a la creación de dicha Comisión, atendían, entre otras, a las siguientes consideraciones:

«La pandemia de COVID-19 ha provocado una crisis sanitaria, social y económica en todos los países de la Unión Europea, lo que ha obligado a tomar medidas excepcionales para afrontarla. Por ello, el pasado mes de julio, el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFP) y sobre un Plan de Recuperación para Europa impulsado por un nuevo instrumento temporal denominado Next Generation EU (NGEU), dotado de 750.000 millones de euros y canalizado, especialmente, a través de un nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) que cubre más del 80% de todo el NGEU.

Los fondos destinados a España ascienden a 140.000 millones de euros, correspondiendo la mayor parte de esos recursos al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, con una asignación de 64.300 millones de euros. El resto corresponde al React-EU con una asignación de 12.436 millones de euros; de ellos, 10.000 repartidos entre las CC.AA. y 2.436 que serán gestionados por el Ministerio de Sanidad fundamentalmente para la compra de vacunas.

En el presupuesto autonómico de 2021 se ha contemplado una previsión de ingresos de 216 millones de euros de los fondos React-EU para financiar actuaciones

destinadas a hacer frente a las secuelas sociales y económicas de la pandemia, y en los últimos días hemos conocido, a través de los medios de comunicación, la elaboración por parte del ejecutivo aragonés del plan operativo exprés para la elaboración del listado con las propuestas que se deben remitir al Gobierno central antes del 23 de marzo.

Con relación al resto de fondos europeos que Aragón espera recibir, el Gobierno de Aragón ha ido anunciando que la Comunidad Autónoma cuenta con más de 170 proyectos empresariales que rondan una inversión de 10.000 millones de euros, surgidos del trabajo con el tejido productivo bajo el plan "Aragón puede" y que podrían optar a estos fondos para obtener el mayor volumen de recursos para la financiación de la recuperación, transformación y modernización de la economía aragonesa».

La Comisión especial de estudio cuya creación se solicitaba podía incorporar a sus trabajos la participación de expertos en la materia y cuantas opiniones y propuestas pudieran aportarse desde las partes afectadas y, como viene siendo habitual en este tipo de órganos parlamentarios de estudio, hubiera estado compuesta por un representante de cada Grupo Parlamentario y asistida en sus trabajos por los Servicios Jurídicos de la Cámara.

La propuesta de creación hacía constar como *«objetivo de la misma el conocimiento y seguimiento de la tramitación y gestión de los fondos europeos asignados a Aragón para dar respuesta a la situación de emergencia sanitaria, económica y social mediante la captación de inversiones destinadas a poner en marcha proyectos que contribuyan a la reparación de los daños económicos, sociales y sanitarios causados por la COVID-19 en nuestra Comunidad Autónoma»; estableciendo que elaboraría «un Dictamen con cuantas valoraciones, iniciativas y conclusiones se deriven del desarrollo de la comisión y del objeto de la misma y culminar(ía) sus trabajos en el momento en el que finalice la gestión y aplicación de los fondos europeos a inversiones y proyectos aragoneses».*

El Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón núm. 40, recoge el debate en Pleno en la sesión celebrada los días 21 y 22 de abril de 2021, que precedió al rechazo de dicha propuesta de creación de una Comisión especial de estudio sobre la gestión de los fondos europeos.

3. Función de impulso y fondos europeos

Proposiciones no de ley y mociones dimanantes de interpelaciones constituyen instrumentos parlamentarios al servicio de la función de impulso de la acción de gobierno, aunque también sean instrumentos que resulten incardinables en la función de control.

Su falta de normatividad no merma en ningún caso su efectividad política para el Gobierno al que se dirige su contenido. Y en este sentido es en el que procede destacar el pronunciamiento contenido en la proposición no de ley

núm. 66/21, sobre la garantía de un reparto justo y equitativo de los fondos europeos de recuperación y resiliencia, que resultó aprobada por unanimidad en sesión plenaria de las Cortes de Aragón celebrada los días 25 y 26 de febrero de 2021, en los siguientes términos:

«Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a dirigirse al Gobierno de la Nación para que establezca un sistema justo y equitativo de distribución y reparto de los fondos europeos, basados en la transparencia y la objetividad, teniendo en cuenta los siguientes factores, tal y como refleja en su Plan “España Puede»:

- 1. El equilibrio territorial y el principio de cohesión social, de tal forma que en la distribución de fondos y selección de proyectos se tenga en cuenta el coste real y efectivo de los servicios públicos, el desafío demográfico, el envejecimiento, la dispersión y la densidad de las zonas rurales y los procesos de transición industrial, así como todas aquellas cuestiones, alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y relacionadas con la rehabilitación de vivienda, la eficacia, las políticas sociales y el empleo.*
- 2. Asegurar la aplicación del modelo de cogobernanza de los fondos de recuperación, atendiendo al principio de subsidiariedad y gobierno multinivel, para que las comunidades autónomas y administraciones locales beneficiarias participen en el proceso de definición de estos criterios de reparto del Plan de Recuperación y Resiliencia y cuantos programas de actuación resulten necesarios, convenientes o adecuados.*
- 3. Garantizar que los planes de recuperación nacional se apliquen de forma integradora, objetiva, imparcial, transparente y con criterios técnicos y efectivos evitando cualquier riesgo de discrecionalidad en el reparto de los fondos y asegurando la igualdad de oportunidades entre todos los territorios».*

Del mismo modo, procede señalar la aprobación unánime en la sesión de 15 de abril de 2021 de la Comisión de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, de la moción núm. 9/21, dimanante de la interpelación núm. 31/21, en lo referente a la gestión y captación de los fondos Next Generation EU, presentada por el G.P. Popular, con el siguiente tenor:

«Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a publicar en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón, a la mayor brevedad posible, los proyectos que opten a financiarse con el fondo “Europa (React-EU)”, elaborados por el conjunto de los Departamentos del Gobierno de Aragón y donde se incorporen además una memoria específica que describa su objetivo y cuantifique el gasto estimado de cada proyecto. Asimismo, las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a mantener actualizada la información referente a estos proyectos que se publique en dicho portal web».

4. Función de control: preguntas e interpelaciones

El control de la acción del Gobierno en la gestión de los fondos europeos está siendo, así mismo, objeto de una intensa labor de control por parte de los

Grupos Parlamentarios que conforman la oposición en la Cámara aragonesa a través de las preguntas parlamentarias de respuesta oral en Pleno (8) dirigidas a los miembros del Gobierno.

Así mismo, las interpelaciones (9) posibilitan un debate más directo en esta materia entre los miembros del Gobierno de Aragón y los parlamentarios interpellantes.

(8) *Pregunta número 247/21*, relativa a los proyectos en el área de sanidad financiados a través de los fondos REACT-EU, formulada a la Consejera de Sanidad por la Diputada Sra. Marín Pérez, del G.P. Popular. Respondida en sesión plenaria de 09/04/2021. DSCA num. 39.

Pregunta número 253/21, relativa a los Fondos REACT-EU, formulada a la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales por la Diputada Sra. Orós Lorente, del G.P. Popular. Respondida en sesión plenaria de 09/04/2021. DSCA num. 39.

Pregunta número 261/21, relativa a las prioridades de actuación en las infraestructuras sanitarias con cargo a fondos REACT-EU, formulada a la Consejera de Sanidad por el Diputado Sr. Morón Sanjuán, del G.P. Vox en Aragón. Respondida en sesión plenaria de 09/04/2021. DSCA num. 39.

Pregunta número 259/21, relativa a actuaciones en el área de agricultura con cargo a fondos REACT-EU, formulada al Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por el Diputado Sr. Morón Sanjuán, del G.P. Vox en Aragón. Respondida en sesión plenaria de 09/04/2021. DSCA num. 39.

Pregunta número 222/21, relativa a los proyectos empresariales objeto de concurrir a las convocatorias de los fondos MRR, formulada al Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial por la Diputada Sra. Fernández Martín, del G.P. Vox en Aragón. Respondida en sesión plenaria de 22/04/2021. DSCA num. 40.

Pregunta número 200/21, relativa a las medidas tomadas y las planificadas para crear proyectos generadores de alto valor económico y de empleo en relación al desarrollo de los distintos corredores de transporte de mercancías que se están impulsando actualmente en España, formulada a la Consejera de Economía, Planificación y Empleo por el Diputado Sr. Campoy Monreal, del G.P. Popular. Respondida en sesión plenaria de 22/04/2021. DSCA num. 40.

Pregunta número 284/21, relativa los fondos React-EU, formulada al Consejero de Educación, Cultura y Deporte por la Diputada Sra. Cortés Bureta, del G.P. Popular. Respondida en sesión plenaria de 22/04/2021. DSCA num. 40.

Pregunta número 280/21, relativa al destino de las partidas presupuestarias destinadas al Hospital San Jorge de Huesca y al Centro de Salud del Barrio de Jesús de Zaragoza, formulada a la Consejera de Sanidad por la Diputada Sra. Marín Pérez, del G.P. Popular. Respondida en sesión plenaria de 04/06/2021. DSCA num. 43.

(9) *Interpelación número 17/21*, relativa a la política general del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales en materia de gestión y desarrollo de los servicios sociales, formulada a la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales por la Diputada Sra. Orós Lorente, del G.P. Popular. Sustanciada en sesión plenaria de 26/02/2021. DSCA núm. 35.

Interpelación número 31/21, relativa a la política general del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento en lo referente a la gestión y captación de los fondos Next Generation EU, formulada a la Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento por la Diputada Sra. Gayán Sanz, del G.P. Popular. Sustanciada en sesión plenaria de 12/03/2021. DSCA núm. 36.

A) Especial referencia a las preguntas de iniciativa ciudadana: un instrumento de control político en manos de la ciudadanía

Los instrumentos de control de la acción del gobierno encuentran en las preguntas de iniciativa ciudadana un mecanismo de participación directa en una de las funciones nucleares del parlamento.

Esta modalidad de preguntas que fue incorporada en la última reforma del Reglamento de la Cámara se encuentra regulada en su artículo 266. Si bien es cierto que cualquier persona física o representante de persona jurídica residente en Aragón puede formular propuestas de preguntas al Gobierno de Aragón, para su tramitación se precisa la intermediación de un parlamentario que las asuma.

Una buena muestra del interés ciudadano en la gestión de los fondos europeos es la pregunta núm. 166/21, relativa a Next Generation EU, de iniciativa ciudadana asumida por la portavoz del Grupo Parlamentario Popular, dirigida al Vicepresidente del Gobierno de Aragón para su respuesta oral en Pleno, y que fue formulada en los siguientes términos:

«ANTECEDENTES

En la web del Gobierno de Aragón referida a los fondos europeos Next Generation EU se dice: "Aragón baraja más de 150 proyectos públicos y privados, de todos los sectores y en todo el territorio de la Comunidad".

Por lo expuesto, se formula la siguiente.

PREGUNTA

¿Va a hacer pública el Gobierno de Aragón, y, de ser así, en qué momento, una lista de los proyectos y sus datos (nombre y contenido, localización geográfica, importe, etc.) a desarrollar dentro del fondo Next Generation EU?».

De su respuesta oral en la sesión plenaria celebrada los días 6 y 7 de mayo de 2011 da cuenta el Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón núm. 41.

II. LA PONENCIA DE ASUNTOS EUROPEOS DE LAS CORTES DE ARAGÓN

1. El papel de la Ponencia como órgano de seguimiento del control de subsidiariedad en el sistema de alerta temprana

Además de las posibilidades expuestas que para el seguimiento de las cuestiones europeas ofrecen los instrumentos vinculados al ejercicio de las funciones parlamentarias tradicionales, procede recordar que la dimensión regional de la subsidiariedad incorporada por el Tratado de Lisboa también ha ofrecido a los Parlamentos autonómicos mecanismos para una participación más activa en el proceso decisorio europeo. Aragón es una de las Comunidades Autónomas que incorporó en su nuevo Estatuto de Autonomía entre las competencias del parlamento la relativa al control de subsidiariedad. De este modo, entre aquellas Comunidades Autónomas que en sus últimas reformas introdujeron en sede

estatutaria esta nueva facultad (10), la nuestra se sitúa entre las que limitan la participación del Parlamento a la existencia deafección competencial.

A diferencia de aquellos Parlamentos que ejercen un control difuso de la subsidiariedad en el que participan todas las Comisiones sectoriales, en las Cortes de Aragón se ha seguido desde la puesta en marcha del Sistema de Alerta Temprana (SAT) un sistema de control concentrado en el que el estudio y decisión se atribuye a un órgano especializado, que en nuestro caso corresponde a la Ponencia sobre Asuntos Europeos, constituida con carácter permanente por expresa previsión reglamentaria (11).

Y así, corresponde a la Ponencia sobre Asuntos Europeos de las Cortes de Aragón el estudio de los asuntos relacionados con las instituciones europeas y el seguimiento de las propuestas legislativas de la Unión Europea que se remitan a las Cortes Generales para el control de cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, de conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 334 y 335 del Reglamento de las Cortes.

De acuerdo con el citado procedimiento, cuando las Cortes reciban una iniciativa legislativa europea, la Presidencia de la Cámara ordenará su inme-

(10) *Comunidad Valenciana*: «La Comunidad Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado: a) Participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el Derecho de la Unión Europea» (art. 61.3.a) EACV).

Cataluña: «El Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencia de la Generalitat» (art. 188 EAC).

Illes Balears: «El Parlamento de las Illes Balears puede ser consultado por las Cortes Generales en el marco del proceso de control del principio de subsidiariedad establecido en el Derecho comunitario» (art. 112 EAB).

Andalucía: «El Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del Dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el Derecho comunitario» (art. 237 EAA).

Aragón: «Las Cortes de Aragón participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Comunidad Autónoma» (art. 93.3 EAAr).

Castilla y León: «Las Cortes de Castilla y León participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que establezca el Derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Comunidad» (art. 62.2 EACL).

El único Estatuto de Autonomía, de los de más reciente reforma, que ha omitido la mención a esta cuestión ha sido el de *Extremadura*.

(11) Bajo la rúbrica «Ponencias permanentes», el artículo 91.1.a) del Reglamento de las Cortes de Aragón establece: «1. Serán Ponencias de las Cortes de Aragón integradas, como mínimo, por un Diputado de cada grupo parlamentario y agrupación parlamentaria: a) Ponencia de Asuntos Europeos».

diata remisión a los portavoces de los Grupos Parlamentarios y a los miembros de la Ponencia, abriéndose un plazo de 10 días para la presentación de propuestas de dictamen motivado. La iniciativa legislativa europea es, así mismo, remitida al Gobierno de Aragón para que, si lo estima oportuno, exprese su criterio sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad. Si en el plazo de los 10 días naturales siguientes a la remisión de la propuesta, los Grupos Parlamentarios no presentan propuestas de dictamen motivado que cuestionen el cumplimiento del principio de subsidiariedad, la propuesta legislativa quedará tomada en conocimiento, dándose por concluido el procedimiento.

En el caso de que sean presentadas propuestas de dictamen motivado, la Mesa de las Cortes, o su Presidencia por delegación de esta, la admitirá, convocándose inmediatamente la Ponencia de Asuntos Europeos para su debate y votación. Podrán presentarse enmiendas a la propuesta de dictamen motivado hasta 24 horas antes de la hora fijada para el comienzo de la sesión en la que hayan de debatirse, siguiéndose para su tramitación el procedimiento establecido para el debate y votación de las proposiciones no de ley. El dictamen aprobado será remitido por la Presidencia de las Cortes de Aragón a las Cortes Generales.

Hasta la fecha cabe señalar que en ninguna ocasión han sido presentadas por los Grupos Parlamentarios propuestas de dictamen motivado que cuestionen el cumplimiento del principio de subsidiariedad, por lo que la intervención de la Ponencia se ha limitado a la toma de conocimiento de las propuestas legislativas. Tampoco el Gobierno de Aragón ha cuestionado el cumplimiento del principio de subsidiariedad por aquellas iniciativas legislativas que le han sido remitidas para que expresase su criterio.

Antes de referirnos a los resultados de la participación de la cámara aragonesa en el sistema de alerta temprana nos detendremos en uno de los elementos que más condiciona su eficacia. Sin duda, el volumen de propuestas legislativas que deben ser examinadas es una de las circunstancias que más dificulta la participación.

Han pasado más de 11 años desde que el Sistema de Alerta Temprana se activase por primera vez. Concretamente, el 8 de abril de 2010 fue la fecha en la que la Comisión Mixta para la Unión Europea remitió por correo electrónico a las Cortes de Aragón las primeras propuestas legislativas, a los efectos previstos en el artículo 6.1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea (12).

(12) Establece el artículo 6 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo:

«1.El Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento

Desde entonces las Cortes de Aragón han recibido un total de 1004 iniciativas legislativas que se muestran desagregadas por meses y años en el siguiente cuadro (13).

PROPUESTAS LEGISLATIVAS EUROPEAS REMITIDAS POR LA CMUE A LAS CORTES DE ARAGÓN: 8-4-2010/31-7-2021

	ENERO	FEB.	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	SEPT.	OCT.	NOV.	DIC.	TOTAL
2010				10	2	5	12	13	17	4	15	78
2011	7	3	4	3	6	7	11	14	20	28	36	139
2012	18	9	13	3	1	4	14	12	13	5	4	96
2013	3	16	11	15	10	17	15	17	7	8	15	134
2014	6	7	8	6	2	5	3	3	3	-	4	47
2015	2	2	3	2	-	1	2	3	2	2	13	32
2016	7	9	9	2	8	10	6	19	12	5	8	95
2017	22	6	11	4	3	15	4	2	11	6	8	92
2018	10	5	12	7	23	35	30	6	6	1	4	139
2019	10	4	1	1	-	1	2	7	-	2	-	28
2020	2	-	5	7	11	12	4	14	5	9	12	81
2021	9	11	8	1	4	3	7					43
TOTAL												1004

Desde que el sistema se activase, la frecuencia de las consultas ha alcanzado su nivel máximo en diciembre de 2011 en el que la Comisión Mixta remitió 36 iniciativas legislativas frente a otros meses, eso sí los menos, en los que no se ha recibido ninguna. El nivel de consulta de algunos años (2011, 2013 y 2018) con una media mensual por encima de las diez iniciativas (11,91%),

y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea aplicable en la materia.

2. El dictamen motivado que, en su caso, pueda aprobar el Parlamento de una Comunidad Autónoma, para que pueda ser tenido en consideración deberá haber sido recibido en el Congreso de los Diputados o en el Senado en el plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por las Cortes Generales.

3. Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta».

(13) La Comisión Europea no incluye el mes de agosto en el cómputo del plazo relativo al procedimiento regulado en el Protocolo nº 2, anejo al Tratado de Lisboa, por lo que la Comisión Mixta para la Unión Europea tampoco incluye este periodo en el cálculo del plazo de las cuatro semanas (Comunicación de 13 de abril de 2010, del Secretario General del Congreso de los Diputados y Letrado Mayor de las Cortes Generales).

se ha visto reducido en otros (2014, 2015 o 2019) con una media mensual inferior (que ha oscilado entre el 3,91% y el 1,66%).

Tras una fase inicial coincidente con el primer año de puesta en funcionamiento del SAT en la que la Ponencia de Asuntos Europeos elaboró un total de 94 dictámenes de conformidad verificando el cumplimiento del principio de subsidiariedad, el elevado número de consultas sumado a la coincidencia y solapamiento de los plazos de respuesta ha motivado que el control de la subsidiariedad de las propuestas legislativas europeas que se reciben por el Parlamento aragonés haya quedado limitado a la toma de conocimiento de las mismas, considerando que la puesta en marcha del sistema de alerta debe circunscribirse a los supuestos de vulneración del principio de subsidiariedad. Una postura que se entiende coincidente con la de los restantes Parlamentos autonómicos y Asambleas Regionales con competencias legislativas y con la de los Parlamentos nacionales presentes en el SAT, a la vista de los resultados que el sistema en su conjunto ha ofrecido hasta el momento: solo en tres ocasiones se ha activado el procedimiento de «tarjeta amarilla» y nunca el de «tarjeta naranja» (14).

La Comisión Europea, en sus últimos informes anuales sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los parlamentos nacionales, señala que en 2020 recibió nueve dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales (15) y que «2019 fue el primer año desde la incorporación del mecanismo de control de subsidiariedad en el que la Comisión no recibió dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales.

(14) *El principio de subsidiariedad | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo (europa.eu): «En mayo de 2012, se emitió la primera “tarjeta amarilla” en relación con una propuesta de Reglamento presentada por la Comisión sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios (denominada “Monti II”). En total, doce de los cuarenta Parlamentos nacionales o cámaras de dichos Parlamentos consideraron que la propuesta no era conforme con el principio de subsidiariedad desde el punto de vista de su contenido. La Comisión retiró finalmente su propuesta, si bien consideró que no se había establecido una infracción del principio de subsidiariedad. En octubre de 2013, catorce cámaras de los Parlamentos nacionales de once Estados miembros presentaron otra “tarjeta amarilla” a raíz de la presentación de la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea. La Comisión, tras analizar los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales, decidió mantener la propuesta, indicando que esta era conforme al principio de subsidiariedad. En mayo de 2016, catorce cámaras de once Estados miembros emitieron una tercera “tarjeta amarilla” contra la propuesta de revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. La Comisión presentó numerosas razones para mantener su propuesta, considerando que no vulneraba el principio de subsidiariedad pues la cuestión de los trabajadores desplazados es, por definición, transfronteriza».*

(15) Informe anual de 2020, de la Comisión Europea, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los Parlamentos nacionales. COM (2021) 417 final.

Esto se debió en gran parte a la fuerte reducción de la actividad legislativa de la Comisión en el año de transición entre las dos Comisiones. En 2019, la Comisión envió veintiocho propuestas legislativas sujetas al control de subsidiariedad a los colegisladores y a los Parlamentos nacionales, frente a las 139 de 2018. Sobre estas veintiocho propuestas, los Parlamentos nacionales adoptaron treinta y nueve dictámenes. Esto confirma la tendencia observada en el anterior informe anual: el porcentaje de dictámenes motivados está disminuyendo en comparación con el número total de dictámenes (10,5% en 2016; 9% en 2017; 6,5% en 2018; ninguno en 2019) y con el número de dictámenes sobre propuestas de la Comisión sujetas al mecanismo de control de subsidiariedad (17,6% en 2016; 16% en 2017; 10,5% en 2018; ninguno en 2019)» (16).

Esta tendencia decreciente de la Comisión Europea en la «producción legislativa» no es un hecho coyuntural sino una tendencia de fondo. Se ha extendido la filosofía de impulsar, incentivar y controlar en vez de legislar como reacción a una creciente oposición de un número significativo de Estados miembros a permitir una «invasión» normativa de la Unión Europea. El fortalecimiento del principio de subsidiariedad es fruto de este escenario político y de los mecanismos institucionales de control que se han creado. Probablemente el escaso uso de los mismos, como analizamos en este artículo, no se deba solo a la autocontención de la Comisión, sino también a que la imagen mediática de extralimitación no siempre respondía a la realidad. Países, y medios de comunicación resistentes al desarrollo de la Unión Europea proyectaron esta imagen de forma distorsionada.

El balance que el sistema ofrece puede en principio parecer insuficiente a la vista de los datos ofrecidos. Sin embargo, la práctica demuestra que aun no siendo excesivo el recorrido que permite el SAT para que las Asambleas regionales con competencias legislativas puedan influir en la fase ascendente de elaboración de las normas comunitarias, la recepción de todas las propuestas legislativas europeas facilita a los Parlamentos autonómicos una valiosa información de la política legislativa de la Unión y que, como se ha analizado con anterioridad, acaba impregnando el ejercicio de las funciones parlamentarias tradicionales incorporando los asuntos europeos en la agenda parlamentaria ordinaria, lo que en última instancia acerca Europa a su ciudadanía.

Antes de cerrar este apartado, nos detendremos brevemente en la consulta sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales excepcionales y las normas de desarrollo en el marco del

(16) Informe anual de 2019, de la Comisión Europea, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los Parlamentos nacionales. COM (2020) 272 final.

objetivo de inversión en crecimiento y empleo a fin de proporcionar asistencia para el fomento de la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y la preparación de una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT-UE).

Dicha propuesta fue remitida a las Cortes de Aragón por la Comisión Mixta para Unión Europea con fecha 4 de junio de 2020.

La justificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad que la Comisión Europea acompañaba a la citada propuesta de Reglamento se consignaba en los siguientes términos:

«La propuesta no modifica la modalidad de ejecución de los programas de los Fondos Estructurales, que sigue siendo la gestión compartida.

La gestión compartida se basa en el principio de subsidiariedad, ya que la Comisión delega las tareas de programación estratégica y ejecución en los Estados miembros y las regiones. También limita la acción de la UE a lo necesario para alcanzar sus objetivos tal como se establecen en los Tratados.

La propuesta tiene por objeto permitir la disposición de recursos adicionales y aclarar las normas que rigen el uso de esos recursos en el contexto de los programas del período de programación actual».

Tramitada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 335 RCAR, el procedimiento de control de subsidiariedad por parte de las Cortes de Aragón concluyó con la toma de conocimiento de la Ponencia de Asuntos Europeos al no haberse presentado ninguna propuesta de Dictamen por ningún Grupo Parlamentario, sin que tampoco el Gobierno de Aragón emitiese criterio que cuestionase el cumplimiento del principio de subsidiariedad.

2. El papel de la Ponencia como órgano especializado de estudio de los asuntos relacionados con las instituciones europeas

El escaso papel efectivo en el control de subsidiariedad se ha visto compensado con un incremento del trabajo de esta Ponencia en el seguimiento de las políticas comunitarias y su impacto en Aragón.

Compuesta por todos los grupos políticos, esta legislatura ha trabajado en el conocimiento de la gran transformación llevada en las políticas comunitarias en estos últimos años. El nuevo marco financiero plurianual (2021-2027), las reformas de los fondos estructurales, el surgimiento de nuevas políticas europeas —como el control de la emigración o la defensa—, el nuevo programa HORIZONTE, y, especialmente y a raíz de la pandemia: el fondo de Recuperación.

Todos estas nuevas líneas estratégicas han sido analizadas a través de diversos debates de los miembros de esta Ponencia con responsables de la Unión Europea, autoridades y expertos de los sectores público y privado.

Se ha buscado anticiparse a los cambios que se estaban produciendo de manera que los diputados aragoneses pudieran promover iniciativas, tanto en el terreno legislativo como en el del control político al ejecutivo aragonés. Tal como se ha descrito en páginas anteriores el análisis del impacto en Aragón de las nuevas políticas comunitarias ha tenido un papel muy relevante en la cámara aragonesa en esta legislatura.

Los trabajos y encuentros desarrollados han servido también para unir posturas en los grupos políticos en temas de especial relevancia para nuestra región como la despoblación, el impacto en las cuencas mineras de la nueva política energética, las posibilidades que ofrece el reforzamiento de la política europea de investigación e innovación, las nuevas prioridades de los fondos estructurales...

Los corredores de transportes que más afectan a Aragón en el nuevo Mecanismo Conectar Europa 2021-2027, la reforma de la política agrícola común y el impacto del Brexit son algunas de las líneas previstas en los próximos meses.

Que duda cabe que el nuevo Plan de Recuperación con todas las posibilidades que ofrece, especialmente en el ámbito Verde y de la innovación, van a tener una presencia relevante en el resto de esta legislatura.

III. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA

1. La Conferencia de Presidencias de Parlamentos Autonómicos (COPREPA)

La necesidad de establecer mecanismos de cooperación interparlamentaria ha acompañado a los parlamentos autonómicos desde sus inicios.

Las reuniones previas a la Conferencia de Presidencias de Parlamentos Autonómicos (COPREPA, en lo sucesivo) comenzaron en 1983 hasta su institucionalización.

Desde la primera reunión de la COPREPA celebrada en 1997 en las Cortes de Aragón hasta la celebrada este año bajo la Presidencia de la Asamblea de Extremadura se han celebrado 23 conferencias en las que se han abordado muchos de los retos comunes que afectan a las instituciones parlamentarias, siendo numerosas las ocasiones en las que la dimensión europea ha estado presente, convirtiéndose así la participación en los asuntos europeos de los parlamentos autonómicos en una constante línea de trabajo.

La COPREPA ha debatido sobre el papel de las asambleas legislativas en el debate de la construcción europea (1999, Presidencia del Parlamento de Andalucía), y sobre el futuro en Europa de las asambleas legislativas regionales (2004, Presidencia Cortes Valencianas). Ha reclamado la participación de las

asambleas legislativas regionales en el proceso de construcción europea (2007, Presidencia Parlamento de Cantabria), incidiendo en la necesidad de seguir profundizando en el proceso de integración entre los Estados vinculando a los ciudadanos y proclamando que no se puede construir Europa de espaldas a los ciudadanos (2009, Presidencia Asamblea de Murcia). También se participó de forma activa en la Iniciativa Ciudadana Europea con aportaciones a las cuestiones planteadas por la Comisión Europea en el Libro Verde (2010, Presidencia Asamblea de Extremadura). Las cámaras reiteraron su defensa del papel de los parlamentos autonómicos en el proceso de construcción de la Unión Europea en aplicación del principio de subsidiariedad (2011, Presidencia Parlamento de Cantabria). También han defendido los principios de subsidiariedad y proporcionalidad como garantías para que las políticas comunitarias se implementen en los niveles más próximos a la ciudadanía (2013, Presidencia Parlamento Vasco), reclamando la necesidad de contar con una voz común ante la Unión Europea y fortalecer la influencia de la CALRE (2016, Presidencia Junta General del Principado de Asturias). Los parlamentos acordaron, así mismo, participar de forma más activa en el marco del principio de subsidiariedad en las decisiones que se toman en el seno de la Unión Europea (2017, Presidencia Cortes Valencianas).

Coincidiendo con el aniversario de la CALRE y el Tratado de Roma los parlamentos apostaron por construir una Europa más fuerte y próxima a las personas y trabajar para reducir las desigualdades, defendiendo también la necesidad de que la Unión Europea redoble fuerzas para afrontar el reto demográfico (2018/2019, Presidencia Parlamento de Canarias), reforzando en su última conferencia de presidencias su compromiso con el proyecto europeo y la necesaria respuesta común desde la gobernanza y la cooperación para afrontar los retos globales (2021, Presidencia Asamblea de Extremadura).

2. La Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE)

Las regiones europeas que cuentan con poderes legislativos crearon en 1997 una estructura —lobby— que busca ser tenidas en cuenta en las decisiones comunitarias. Forman parte de ella las Asambleas legislativas de regiones de siete Estados miembros: Italia, España, Bélgica, Alemania, Austria, Finlandia y Reino Unido (a pesar del Brexit se mantiene la presencia de Gales, Escocia e Irlanda del Norte).

Su papel ha sido especialmente relevante a partir del Tratado de Lisboa en el control del respeto al principio de la subsidiariedad por todas las políticas comunitarias. También ha trabajado en la cooperación interparlamentaria y, mediante grupos de trabajo sectoriales, en el seguimiento de la actividad comunitaria.

De algún modo estas Asambleas regionales han querido seguir la estela de la cooperación comunitaria con los parlamentos nacionales en las fases iniciales de la producción legislativa. Estas Asambleas han buscado el reconocimiento de sus competencias legislativas que las diferencian de otras regiones con menores poderes.

Todo ello en colaboración con el Comité de las Regiones de la Unión Europea, creado en el Tratado de Maastricht en 1994 y que representa a los poderes subnacionales: regiones, provincias, municipios y ciudades.

La CALRE, al margen de las Asambleas generales y Grupos de trabajo sectoriales, lleva a cabo consultas directas a los parlamentos regionales. La más relevante es la Consulta sobre el Programa Anual de Trabajo de la Comisión Europea. Dicha consulta permite trabajar con anticipación ante las nuevas iniciativas de la Comisión que van a marcar el camino político de la Unión. La Presidencia de CALRE, actualmente ostentada por el Parlamento de Canarias—, impulsa este proceso mediante un guión en el que se reflejan las principales temáticas de mayor interés regional y sobre el que ofrecen llevar a cabo aportaciones que serán propuestas para su inclusión en el Dictamen del Comité de las Regiones de Europa al citado programa anual.

Esta forma de trabajar busca evitar algunos de los problemas detectados en el control de la subsidiariedad. Es difícil influir realmente en las políticas comunitarias cuando las propuestas legislativas arrancan ya que para entonces son textos muy cerrados y solo aptos para algunos cambios por parte del Parlamento Europeo y el Consejo. Los procesos de consulta fueron realizados mucho antes y es allí donde las iniciativas son más permeables a los cambios y aportaciones.

El programa anual de Trabajo de la Comisión se debate el año anterior y es un buen momento para hacer propuestas e influir en el contenido.

La propuesta de las Cortes de Aragón para el Programa de 2022 fue elaborada por consenso en la Ponencia de Asuntos Europeos y aprobada por la Mesa de las Cortes. Su contenido se centró en medio ambiente, despoblación, innovación, transporte y recuperación económica.

IV. DACIÓN DE CUENTAS Y CONTROL PARLAMENTARIO DE LA APLICACIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS: PROPUESTAS DE FUTURO

La pandemia ha obligado a los poderes públicos a concentrar su gestión en la lucha contra la COVID. La necesidad de adoptar medidas restrictivas de urgencia para poder preservar la salud pública ha devuelto al Parlamento a su posición central en el entramado institucional. La acción pública que han debido desplegar los distintos Gobiernos en sus respectivas áreas competen-

ciales les ha otorgado un papel fundamental en la gestión de los recursos sanitarios y en las políticas públicas a ellos vinculada. De manera paralela, la institución parlamentaria ha sido capaz de asumir con eficacia, agilidad y transparencia su función de impulso y control de aquellas funciones ejecutivas que está demandando esta crisis sanitaria sin precedentes.

Las Cortes de Aragón que en la última reforma de su reglamento habían incorporado instrumentos para hacer del parlamento una institución más permeable a las necesidades sociales (audiencias legislativas, preguntas y proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana) han sabido preservar estos espacios de participación ciudadana conciliando su desempeño con las restricciones de aforo y distanciamiento social que la pandemia ha exigido. Las nuevas tecnologías han posibilitado la presencia virtual en sede parlamentaria, haciendo posible, entre otras, las comparecencias ciudadanas en la comisión parlamentaria correspondiente. La digitalización del parlamento durante la pandemia ha tenido un avance sustancial permitiendo una actividad parlamentaria más ágil capaz de dar respuesta inmediata a los actuales desafíos.

La tradicional rendición de cuentas en sede parlamentaria y el ejercicio de instrumentos de control sobre la acción del gobierno en la gestión de los fondos europeos constituyen en nuestra opinión elementos imprescindibles para la gobernanza de los fondos comunitarios. Resulta oportuno, a tal efecto, traer a colación algunas de las reflexiones que el profesor Gimeno Feliu tuvo ocasión de exponer en sede parlamentaria en el trámite de audiencias legislativas de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa:

«(...) administrar mejor obliga no solo a una respuesta eficaz, sino, también, a rendir cuentas de forma transparente, y a preservar el principio de integridad, tal y como señala la Ley de Integridad y ética Pública de Aragón de 2017. Nuestros ciudadanos no demandan de nuestro sector público rígidas normas administrativas, sino soluciones rápidas, eficaces y eficientes a las nuevas necesidades de nuestra sociedad. Al mismo tiempo, exigen transparencia e integridad y rendición de cuentas, pues sin conocimiento efectivo no hay democracia. Esta cultura de prevención es todavía más importante en momentos como los actuales, cuando la pandemia, y la exigencia de respuestas inmediatas, están tensando las costuras de principios tan importantes como la transparencia, la participación política o la legitimidad de la división de poderes. La urgencia derivada de la excepcionalidad exige más y mejor transparencia, con verdadera rendición de cuentas, pero no por obligación, sino por convicción de que en ello está la esencia del correcto uso del poder».

En Aragón, al igual que está ocurriendo en el conjunto del país, desde el inicio del proceso hubo una conciencia muy clara por parte de todas las fuerzas políticas de que el éxito del Plan de Recuperación dependía de la ejecución del mismo. No podían repetirse errores del pasado e inercias administrativas lentas y obsoletas.

A escala nacional se cruzaron diversos modelos de gestión. Desde la oposición se lanzó la propuesta de una gran Agencia Nacional de gestión independiente de los Presupuestos Generales y con gran autonomía respecto al Gobierno español. Aunque esta propuesta no fue aceptada, se aprobó una legislación de urgencia (Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre) que abrió importantes cambios en la gestión pública convencional: se crearon los Proyectos Estratégicos para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (PERTES), se agilizó la tramitación administrativa, ambiental, presupuestaria, de subvenciones y convenios. Igualmente se crearon cinco nuevos órganos de gobernanza.

En el ámbito aragonés la ya citada Estrategia Aragonesa para la Recuperación contó con dos instrumentos de puesta en marcha:

- El plan de Gobierno de 11 de noviembre 2020 en el que se detalla para cada Departamento las iniciativas a llevar a cabo.
- Una reforma legislativa ambiciosa (Decreto-Ley 4/2020, de 24 de junio) que sigue el modelo estatal mencionado, pero con medidas novedosas y detalladas por políticas sectoriales.

En este escenario estatal y autonómico el papel de las Cortes debe adaptarse. Rechazada la opción de una Comisión especial (propuesta por el PP en abril de 2021) se abre la puerta a un control parlamentario sectorializado en el que tanto el Pleno como las Comisiones parlamentarias pueden llevar a cabo un control político de cada una de las políticas. El modelo estatal elegido, contando con las Conferencias Sectoriales nacionales, permite un control y seguimiento por la Cámara aragonesa también de la participación de nuestra región en los PERTES, primero, y en los proyectos, después.

Las Cortes de Aragón con toda seguridad van a profundizar el control sectorial que ya han empezado a llevar a cabo en su correspondiente ámbito —y que hemos descrito—. El consenso político y de los agentes sociales con el que se redactó la Estrategia aragonesa puede permitir que el control parlamentario mantenga ese espíritu y se logre que Aragón aproveche una oportunidad que, con toda seguridad, no volverá en muchos decenios.

V. BLIBIOGRAFÍA

- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M. (2021): «La gestión de los fondos comunitarios en Castilla y León». *Revista jurídica de Castilla y León*, número 54. Mayo 2021.
- RUBIO DE VAL, C. (2012): «El control de la subsidiaridad por los parlamentos autonómicos: La participación de las Cortes de Aragón en el sistema de alerta temprana». *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, número 4. Diciembre 2012.

- RUANO DE CASTRO, J.L. (2021): «Buscando un nuevo modelo más satisfactorio de inserción de las regiones constitucionales en la Unión Europea. La oportunidad de la Conferencia sobre el futuro de Europa». *Revista española de Derecho internacional*. Vol. 73/1. Enero-junio 2021.
- TUDELA ARANDA, J. (2007): «La renovación de la función parlamentaria de control». *Teoría y realidad constitucional*. Número 19, 2007.

EL VALOR DE LOS FONDOS EUROPEOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: METODOLOGÍAS DE INDICADORES

MARÍA VICTORIA BLÁZQUEZ GARCÍA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: DEFINICIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: 1. *El Instituto para la evaluación de políticas públicas.*– II. EL REGLAMENTO 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 17 DE DICIEMBRE DEL 2013, DE DISPOSICIONES COMUNES Y EL REGLAMENTO 1304/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 17 DE DICIEMBRE DE 2013 RELATIVO AL FONDO SOCIAL EUROPEO: 1. *Guía práctica de elaboración y ayuda de la Comisión Europea.*– III. LA EVALUACIÓN A TRAVÉS DE LA COMISIÓN EUROPEA: 1. *Antecedentes de seguimiento y evaluación.*– 2. *Evaluación de la evaluabilidad de las políticas públicas.*– 3. *Utilidad de la evaluación de la implementación.*– IV. SEGUIMIENTO, SISTEMA DE INDICADORES Y EVALUACIÓN: 1. *Principios horizontales para el periodo 2021-2027.*– V. CONCLUSIONES.– VI. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: Analizando la evaluación de las actuaciones públicas cualquiera que sea su forma, política, plan y medida se pronuncia en el diseño, puesta en prácticas, implementación y resultados e impactos de las actuaciones públicas. Son diversos los organismos, organizaciones, foros relacionados con la evaluación, partiendo de la Comisión Europea (eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia) y diferentes documentos técnicos. Sin duda a través del seguimiento y sistema de indicadores (financieros, de realización y resultados) y atendiendo a los principios horizontales, como son la igualdad de género en todas sus áreas y respeto de los derechos fundamentales.

Palabras clave: evaluación; acciones públicas; Comisión Europea; efectividad; eficiencia; pertinencia; coherencia; documentos técnicos; sistema de indicadores; financiero; ejecución; resultados; principios horizontales; igualdad de género; derechos fundamentales.

ABSTRACT: *Analyzing the evaluation of public actions, whatever their form, policy, plan and measure, the evaluation of the design, implementation, results and impact of public actions. There are several bodies, organizations, forums related to evaluation, starting from the European Commission (effectiveness, efficiency, relevance, coherence) and different technical documents. Undoubtedly through the monitoring and system of indicators (financial, performance and results) and taking into account horizontal principles, such as gender equality in all areas and respect for fundamental rights.*

Key words: evaluation; publications; European Commission; effectiveness; efficiency; relevance; coherence; technical documents; system of indicators; financial; performance; results; horizontal principles; gender equality; fundamental rights.

I. INTRODUCCIÓN: DEFINICIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La definición de evaluación de políticas públicas la encontramos a lo largo de diferentes publicaciones, cabe destacar por su concreción la obtenida en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública que indica que «la evaluación de políticas públicas es un proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento, a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión global de una intervención pública —sea ésta una política, plan, programa o norma—, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos (resultados e impactos)».

«Entre los beneficios en la evaluación de las políticas públicas nos encontramos:

- Promover la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía, y contribuye a la mejora de la calidad democrática.
- Es una herramienta de ayuda a la toma de decisiones basada en evidencias.
- Favorece la eficacia y la eficiencia en la actuación pública, promoviendo una mayor racionalidad del gasto público.
- Es una herramienta de aprendizaje y contribuye a la mejora de la dimensión estratégica y operativa de la acción pública.
- Fomenta la participación en la acción pública».

Se pueden evaluar las actuaciones públicas, cualquiera que sea su forma: política, plan, programa o medida.

La evaluación se pronuncia sobre el diseño, puesta en práctica (implementación) y efectos (resultados e impactos) de las actuaciones públicas.

1. El Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP)

«El Real Decreto 307/2020 de 11 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, establece en su artículo dos puntos cinco, que el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, está adscrito a la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública, con nivel orgánico de Subdirección General.

Al Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas le corresponde desarrollar en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos:

- La evaluación de las políticas públicas y de los planes y programas cuya evaluación se le encomiende, en coordinación con los departamentos ministeriales.
- El fomento de la cultura de evaluación de las políticas públicas.
- La formulación y difusión de metodologías de evaluación.
- El fomento de la formación de los empleados públicos en esta materia, en coordinación con el Instituto Nacional de Administración Pública,
- El apoyo instrumental necesario para realizar los análisis que requieran los procesos de modernización o planificación que se impulsen desde la Secretaría de Estado de Política Territorial.

Otras actividades relacionadas con la evaluación de políticas públicas realizada en el IEPP:

- La formación en materia de evaluación de políticas públicas.
- La elaboración de documentos técnicos y metodologías sobre evaluación de políticas públicas.
- Participación en diversos organismos, organizaciones y foros relacionados con la evaluación de políticas públicas» (1).

II. EL REGLAMENTO 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 17 DE DICIEMBRE DEL 2013, REGLAMENTO DE DISPOSICIONES COMUNES Y EL REGLAMENTO 1304/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 17 DE DICIEMBRE DE 2013 RELATIVO AL FONDO SOCIAL EUROPEO

Una vez definida la evaluación de política pública, en relación al marco legislativo focalizado en la política de fondos europeos, comenzaremos por destacar desde el ámbito europeo, que es el *Reglamento (UE) n°1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 (RDC)* el que actúa como reglamento de disposiciones comunes y señala a lo largo de su articulado varias referencias a los indicadores y la evaluación, entre los que destacamos los siguientes dada su importancia:

Es en el considerando ochenta y siete del Reglamento donde se expone que «al objeto de garantizar un verdadero impacto económico, la ayuda de los

(1) <https://www.mptfp.gob.es/portafuncionpublica/evaluacion-politicas-publicas.html>.

Fondos no debe sustituir al gasto público u otro gasto estructural equivalente de los Estados miembros al amparo del presente Reglamento. Además, para que la ayuda de los Fondos tenga en cuenta un contexto económico más amplio, el grado de gasto público debe determinarse en relación con las condiciones macroeconómicas generales en las que tiene lugar la financiación, tomando como base los indicadores establecidos en los programas de estabilidad y convergencia presentados anualmente por los Estados miembro».

En su artículo veintisiete de disposiciones generales relativas a los Fondos Estructurales y de inversión europeos (Fondos EIE), apartado cuatro, dentro del contenido de los programas es donde se manifiesta que «cada prioridad deberá fijar indicadores y sus objetivos correspondientes, expresados en términos cualitativos o cuantitativos, de conformidad con normas específicas de los Fondos, para evaluar cómo avanza la ejecución del programa en la consecución de los objetivos, como base del seguimiento, la *evaluación* y el examen del rendimiento. Estos indicadores incluirán:

- Indicadores *financieros* relativos al gasto asignado.
- Indicadores de *productividad* relativos a las operaciones objeto de ayudas.
- Indicadores de *resultados* relativos a la prioridad de que se trate.

Las normas específicas de los Fondos establecerán indicadores comunes para cada Fondo EIE y podrán establecer disposiciones relativas a indicadores específicos de los programas».

Es en el artículo veintinueve «Procedimiento para la adopción de programas», apartado uno, donde se señala que «la Comisión evaluará la coherencia de los programas respecto del presente Reglamento y de las normas específicas de los Fondos, su contribución eficaz a los objetivos temáticos seleccionados y a las prioridades de la Unión específicas de cada Fondo EIE, y también la coherencia con el acuerdo de asociación, teniendo en cuenta las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas conforme al artículo ciento veintiuno, apartado dos, del TFUE y las recomendaciones pertinentes del Consejo adoptadas conforme al artículo ciento cuarenta y ocho, apartado cuatro del TFUE, así como la evaluación *ex ante*. La evaluación abordará, en particular, la adecuación de la estrategia del programa, los objetivos correspondientes, los indicadores, las metas y la asignación de recursos presupuestarios».

Queremos destacar la importancia del Comité de Seguimiento, definiendo el mismo como el órgano encargado de «comprobar la ejecución correcta de los programas operativos financiados con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, los cuales están presididos por el Estado miembro (o autoridad de gestión) pertinente y están compuestos por socios regionales, económicos y sociales.

Las tareas de un comité de seguimiento son:

- evaluar la eficacia y la calidad de los programas operativos;
- aprobar los criterios de financiación de cada programa operativo;
- llevar a cabo revisiones periódicas de los programas operativos y su avance hacia los objetivos fijados;
- examinar los resultados de la ejecución para evaluar si dichos objetivos se han alcanzado;
- cuando sea necesario, proponer revisiones de los programas operativos, incluidos los cambios relativos a su gestión financiera» (2).

Una vez definido, volvemos al RDC, donde se indica en su artículo cuarenta y nueve que «el comité de seguimiento se reunirá por lo menos una vez al año y examinará la ejecución del programa y los avances en la consecución de sus objetivos. En su examen atenderá a los datos financieros, a los indicadores comunes y específicos del programa, en especial los cambios en los valores de los indicadores de resultados y los avances en la consecución de valores previstos cuantificados».

En el artículo cincuenta «Informes de ejecución», apartado dos se expone que «los informes de ejecución anuales presentarán la información clave sobre la ejecución del programa y sus prioridades en relación con los datos financieros, los indicadores comunes y específicos del programa y los valores previstos cuantificados, incluidos, en su caso, los cambios producidos en los valores de los indicadores de resultados, así como los hitos definidos en el marco de rendimiento desde el informe anual de aplicación que deberá presentarse en dos mil diecisiete. Los datos transmitidos se referirán a los valores de los indicadores correspondientes a operaciones plenamente ejecutadas y también, cuando sea posible, teniendo en cuenta la fase de ejecución, a operaciones seleccionadas. Asimismo, expondrán una síntesis de las conclusiones de todas las evaluaciones del programa disponibles durante el ejercicio anterior, toda cuestión que afecte al rendimiento del programa, así como las medidas tomadas. El informe de ejecución anual que deberá presentarse en dos mil dieciséis también podrá exponer, cuando proceda, las acciones emprendidas para cumplir las condiciones ex ante».

Llegando al artículo cincuenta y cuatro del apartado de Evaluación, se dispone en su apartado primero que «se llevarán a cabo evaluaciones para mejorar la calidad de la concepción y la ejecución de los programas, así como para valorar su eficacia, eficiencia e impacto. El impacto de los programas se evaluará, de acuerdo con la misión de los respectivos Fondos EIE, en rela-

(2) https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/m/monitoring-committee.

ción con los objetivos fijados en virtud de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y, habida cuenta el tamaño del programa, en relación con el PIB y el desempleo en la zona del programa de que se trate, en su caso. En su apartado segundo se establece que los Estados miembros proporcionarán los recursos necesarios para efectuar las evaluaciones y velar por que existan procedimientos para producir y recabar los datos necesarios para las evaluaciones, en especial los relacionados con los indicadores comunes y, cuando proceda, los indicadores específicos de un programa, en el tercero que las evaluaciones serán llevadas a cabo por expertos, internos o externos, funcionalmente independientes de las autoridades responsables de la ejecución de los programas. La Comisión dará orientaciones sobre la manera de realizar las evaluaciones, inmediatamente después de la entrada en vigor del presente Reglamento y por último en el cuarto que todas las evaluaciones se pondrán a disposición del público».

El artículo setenta y dos versa sobre los «Principios generales de los sistemas de gestión y control» y en su apartado d) se expone que se deberá «contar con sistemas informáticos para la contabilidad, para el almacenamiento y la transmisión de los datos financieros y los datos sobre indicadores y para el seguimiento y la elaboración de informes».

En relación con la Autoridad de Gestión, dentro de la política de cohesión de la UE para 2014-20, «la autoridad de gestión es responsable de la gestión y aplicación eficaces de un programa operativo.

Una autoridad de gestión puede ser un ministerio nacional, una autoridad regional, un ayuntamiento local u otro organismo público o privado nombrado y aprobado por un Estado miembro. Las autoridades de gestión deben efectuar su labor de acuerdo con los principios de la gestión financiera responsable.

La autoridad de gestión debe presentar a la Comisión un informe anual de aplicación de cada programa operativo antes del treinta y uno de mayo cada año. Entre las demás tareas de una autoridad de gestión se incluyen:

- asegurar que las actividades seleccionadas para financiación cumplen los criterios del programa operativo;
- comprobar que los productos y servicios cofinanciados se entregan con eficacia de acuerdo con las normas nacionales y de la UE;
- registrar y mantener la contabilidad, y garantizar que existe un riguroso proceso de auditoría;
- asegurar que se evalúa adecuadamente el rendimiento de un programa operativo» (3).

(3) https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/a/managing-authority.

En el RDC es en el artículo ciento veinticinco sobre Funciones de la autoridad de gestión, donde se establece en su apartado primero que «la autoridad de gestión será responsable de la gestión del programa operativo de conformidad con el principio de buena gestión financiera y en su apartado segundo que en lo que respecta a la gestión del programa operativo, la autoridad de gestión deberá: a) ayudar en su labor al comité de seguimiento mencionado en el artículo cuarenta y siete y proporcionarle la información que necesite para desempeñar sus tareas, en particular datos sobre los avances del programa operativo en la consecución de sus objetivos, datos financieros y datos relacionados con indicadores e hitos». (4)

Por otra parte hay que destacar el Reglamento financiero específico de Fondo Social Europeo (FSE), es el *Reglamento (UE) No 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo* y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1081/2006 del Consejo, donde se establecen las funciones del FSE, su misión y el ámbito de actuación, así como las correspondientes prioridades en materia de inversión, los objetivos temáticos y las disposiciones específicas relativas al tipo de actividades que pueden ser financiadas por el FSE.

Partiendo del considerando catorce es donde se establece que «para lograr un seguimiento más estrecho y una mejor evaluación de los resultados obtenidos a nivel de la Unión gracias a las medidas que apoya el FSE, es preciso establecer en el presente Reglamento unos indicadores comunes que permitan calibrar la ejecución y los resultados obtenidos. Estos indicadores deben corresponder a la prioridad de inversión y al tipo de acción financiada de conformidad con el presente Reglamento y con las disposiciones pertinentes del Reglamento (UE) no 1303/2013. Cuando sea necesario, dichos indicadores deben complementarse con indicadores de resultados y de ejecución específicos de los programas».

En el artículo cinco «Indicadores» se señala que «se hará uso de los indicadores comunes de ejecución y de resultados establecidos en el anexo uno del presente Reglamento y, cuando proceda, de indicadores específicos de los programas de conformidad con el artículo veintisiete, apartado cuarto, y con el artículo noventa y seis, apartado dos, letra b), incisos ii) y iv), del Reglamento (UE) no 1303/2013. Todos los indicadores comunes de ejecución

(4) Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al fondo europeo de desarrollo regional, al fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo.

y de resultados se notificarán para todas las prioridades de inversión. Los indicadores de resultados establecidos en el anexo dos del presente Reglamento se notificarán de conformidad con el apartado dos del presente artículo. Siempre que proceda, los datos se desglosarán por género».

En su apartado tercero se establece que «junto con los informes anuales de ejecución, cada autoridad de gestión remitirá por medios electrónicos y en forma estructurada los datos referentes a cada eje prioritario desglosados por prioridades de inversión. Dichos datos se presentarán para las categorías de intervención contempladas en el artículo noventa y seis, apartado segundo, letra b), inciso vi), del Reglamento (UE) n° 1303/2013 y para los indicadores de ejecución y de resultados.

No obstante, lo dispuesto en el artículo cincuenta, apartado dos, del Reglamento (UE) n° 1303/2013, los datos transmitidos para los indicadores de ejecución y de resultados se referirán a valores relativos a operaciones ejecutadas parcial o totalmente».

Es en el Anexo uno del Reglamento 1304/2013 donde se especifican y listan los indicadores de ejecución y de resultados de las inversiones del FSE.

- «1) Indicadores comunes de ejecución sobre los participantes.
- 2) Indicadores comunes de ejecución sobre las entidades.
- 3) indicadores comunes de resultados inmediatos sobre los participantes.
- 4) indicadores comunes de resultados a más largo plazo sobre los participantes.

En el Anexo II figuran los indicadores de resultados de la Iniciativa de Empleo Juvenil.

- 1) Indicadores comunes de resultados inmediatos sobre los participantes.
- 2) Indicadores comunes de resultados a largo plazo sobre los participantes» (5).

1. Guía práctica de elaboración y Ayuda de la Comisión Europea

Las Autoridades de Gestión de cada uno de los Fondos escriben Guías de referencia y de ayuda a los diferentes Organismos Intermedios, así como Metodologías de los diferentes indicadores.

Con referencia a la guía facilitada para el Fondo Social Europeo se establece que «es importante tener presente que el campo de observación que

(5) Reglamento (UE) n° 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1081/2006 del Consejo.

va a permitir analizar y registrar los indicadores debe poder establecer una vinculación entre los datos del participante y una concesión de gasto. Esta existencia de gasto concedido y participantes afectados nos da la pauta de cómo hacer el registro y conteo de participantes.

La información y registro de indicadores se hará sin que tenga porqué existir una previa justificación o certificación de gastos a la Comisión. La información se da obligatoriamente cada año en los informes anuales de las operaciones y proyectos referenciados en el Informe Anual y por ello, se informará con datos de seguimiento actualizados en cada Comité de Seguimiento».

Para el seguimiento se partirá de tres tipos de indicadores:

- *Financieros*, a través de los cuales se hace un seguimiento del progreso en términos de compromiso y del pago de los fondos.
- *Físicos de productividad*, que pueden medir personas o entidades en términos absolutos [por ejemplo: n° de desempleados participantes].
- *Físicos de resultado*, que informan de los efectos provocados [por ejemplo: la situación laboral de los participantes] Los Indicadores comunes recogen tanto los de productividad como los de resultado y se enumeran en el Anexo uno del Reglamento del FSE (1304/2013) del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013.

Los Indicadores comunes recogen tanto los de productividad como los de resultado y se enumeran en el Anexo uno del Reglamento del FSE (1304/2013). Los indicadores de productividad se refieren tanto a personas como a entidades. Los indicadores de resultado se refieren solamente a personas. Se deben computar tantas veces como la persona o entidad se beneficie del apoyo de cada operación/proyecto distinto. Además, todos los participantes que entran en una operación han de ser registrados, incluyendo aquellos que dejen la operación antes de su terminación.

Los Indicadores comunes de productividad reflejan la información tanto de personas como de entidades. El FSE utiliza el término participantes y se refiere a personas que se benefician directamente de una inversión, debiendo ser posible su identificación y la codificación de sus datos personales (al menos las cinco categorías de indicadores de carácter obligatorio); además, el registro será único en tanto en cuanto la persona permanezca en la misma operación. No se deben computar las personas que se beneficien indirectamente de una operación.

Los Indicadores comunes de resultado inmediato se refieren sólo a personas y miden el efecto directo que ha dejado el FSE después de que el participante salga de la operación (inmediatamente tras dejar la operación o como máximo en las cuatro semanas siguientes). Son:

- Participantes inactivos que buscan trabajo tras su participación.

- Participantes que se han integrado en los sistemas de educación o formación tras su participación.
- Participantes que obtienen una cualificación tras su participación.
- Participantes que obtienen un empleo (incluido por cuenta propia) tras su participación.
- Participantes desfavorecidos que buscan trabajo, se integran en los sistemas de educación o formación, obtienen una cualificación u obtienen un empleo (incluida cuenta propia) tras su participación.

Los Indicadores comunes de resultado a más largo plazo se refieren también sólo a personas y miden el efecto de lo que ha ocurrido seis meses después de abandonar, salir o acabar la operación. Los datos correspondientes a estos indicadores se podrán recabar sobre la base de una muestra representativa de los participantes en cada prioridad de inversión, de tal forma que el proceso de selección maestra cumpla con una serie de parámetros estadísticos en cuanto a su tamaño, intervalo de confianza, y margen de error, que garantice que los resultados obtenidos puedan generalizarse y extrapolarse.

Es común que todos los Programas Operativos, a la hora de elaborar y establecer sus Prioridades de Inversión, hayan establecido unos cuadros con indicadores, y en dichos cuadros sólo aparecen algunos indicadores de productividad, de resultado o específicos con un valor cuantificado a 2023. Esta cuantificación es un cumplimiento del Reglamento FSE y, por tanto, sólo para los indicadores que se hubieran considerado más representativos para dar sobre la ejecución de la Prioridad de Inversión se ha estimado cuál será el valor a alcanzar al finalizar la ejecución en 2023. Estos datos se irán alimentando año tras año y su acumulado nos dirá el grado de acercamiento al objetivo marcado. El Documento de Orientación de la Comisión sobre el Seguimiento y Evaluación de la Política de Cohesión Europea (Fondo Social Europeo), así como todos sus anexos, en especial el Anexo D «Guía práctica sobre recogida y validación de datos», aportan importantes aclaraciones.

La Autoridad de Gestión, con éste y otros documentos, pretende armonizar y dar una visión íntegra de la utilización de los Indicadores en los PO de España.

A la hora de poder utilizar correctamente los registros sobre los participantes es necesario tener muy presente las aclaraciones y matizaciones que se dan en la *Guía Práctica que elaboró la Comisión Europea*. En este sentido:

— Es importante tener en cuenta la diferenciación entre sexo y género para poder codificar correctamente a un participante. Sexo se acerca del concepto biológico, y género hace referencia dentro de las ciencias sociales al rol o papel desempeñado en la sociedad. Se recomienda que se pregunte por «la identidad de género» de los participantes.

— La situación laboral solo permite una única codificación; desempleado (y su desglose), inactivo (y su desglose) o empleado. El criterio metodológico establecido por la Guía de la Comisión Europea para catalogar a los parados de larga duración, difiere respecto a cómo en España se ha tratado dicho colectivo. Por tanto, es necesario recordar que al aplicar una metodología común para todos los Programas Operativos del Fondo Social Europeo, parado de larga duración será:

- Menor de veinticinco años con más de seis meses en desempleo.
- Mayor de veinticinco años con más de doce meses en desempleo.

Los indicadores de resultado, ya sean inmediatos o a largo plazo, con referencia a la situación en el mercado laboral, se codifican en relación a la existencia de un cambio en la situación de los participantes (en el mercado de trabajo) respecto de aquella con la que entraron en la intervención financiada por el FSE.

— La edad debe recogerse siempre en referencia a la entrada en la operación y con la unidad referida a «años». Con respecto a la edad de salida hay que operar de la misma manera.

— En la situación formativa, si no se tienen ninguna titulación acabada al entrar en la operación, se estaría fuera de los CINE y por tanto se puede hablar de «analfabeto». En este caso, a dichas personas hay que registrarlas en el apartado «otros desfavorecidos». El resto de participantes obligatoriamente tendrá un encuadre en:

- CINE uno: Enseñanza primaria.
- CINE dos: Primer ciclo de enseñanza secundaria. Incluye: 1º ciclo de ESO (1º, 2º, 3º y 4º ESO).
- CINE tres: Segundo ciclo de enseñanza secundaria: FP Básica (1º y 2º). FP Grado Medio. Bachillerato.
- CINE cuatro: Enseñanza postsecundaria no terciaria.
- CINE cinco a ocho: Enseñanza superior: Universidad. FP Grado Superior.

Los participantes que se registren con alguna de las situaciones calificadas como «desventaja»:

- Migrantes, participantes de origen extranjero, minorías (incluidas comunidades marginadas, como la población romaní).
- Participantes con discapacidad.
- Otras personas desfavorecidas.
- Personas sin hogar o afectadas por la exclusión en cuanto a vivienda.

Pueden ser anotados en más de una, no siendo excluyentes. Una persona puede acumular más de una vulnerabilidad. En el registro «Otras personas

desfavorecidas» se debe hacer referencia a grupos desfavorecidos no cubiertos por los indicadores comunes referidos a migrantes y minorías y discapacidad.

Por tanto, y siguiendo las directrices del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 del Reino de España, que define la estrategia general en materia de inclusión activa, se incluirán como «Otras personas desfavorecidas» a:

- 1.– Personas perceptoras de rentas mínimas o salarios sociales.
- 2.– Solicitantes de asilo.
- 3.– Víctimas de violencia de género.
- 4.– Personas víctimas de discriminación por origen racial o étnico orientación sexual e identidad de género.
- 5.– Personas con problemas de adicción.
- 6.– Personas reclusas y ex reclusas.

Además de estos colectivos debe también aplicarse este indicador a:

– Personas analfabetas o personas que no han completado con éxito el nivel CINE 1 y están por encima de la edad habitual para conseguir este nivel educativo (doce años de edad).

En el indicador común de resultado «participantes que obtienen una cualificación tras la participación» (se mide al terminar la intervención FSE o en las cuatro semanas siguientes) se debe tener presente la interpretación del término «cualificación». Según el marco de cualificaciones europeo, una cualificación es un «resultado formal de un proceso de evaluación y validación que se obtiene cuando un organismo competente establece que el aprendizaje de un individuo ha superado un nivel determinado». Recomendamos que el certificado refleje la cualificación obtenida y que se guarden las pruebas y exámenes como fuente de verificación.

– El indicador que registra a quienes no tienen hogar o sufren de exclusión por vivienda, únicamente es obligatoria su información en el IAE de dos mil diecisiete y se podría hacer por muestreo. No obstante, cabría la posibilidad de informar cada año si se toma la información de todos los participantes conjuntamente con el resto de la información al inicio de la operación. En el caso de computarse dicha información para cada año, las personas sin hogar deberán ser contabilizadas dentro del segmento correspondiente a «otras personas desfavorecidas».

– El concepto de «persona sin hogar» debe ser el utilizado por el Instituto Nacional de Estadística de España en la encuesta a personas sin hogar: «a efectos de esta Encuesta se considera persona sin hogar aquella que tiene dieciocho años o más, que en la semana anterior a la de la entrevista ha sido usuaria de algún centro asistencial o de alojamiento y/o de restauración y ha

dormido al menos una vez en alguno de los siguientes alojamientos ubicados en municipios de más de veinte mil habitantes: albergue, residencia, centro de acogida, centros de acogida a mujeres maltratadas, centros de ayuda al refugiado, centros para demandantes de asilo, piso facilitado por una administración pública, una ONG u organismo, piso ocupado, pensión pagada por una administración pública, una ONG u organismo, espacio público (estación de ferrocarril, de autobuses, metro, aparcamiento, jardín público, descampado...), alojamientos de fortuna (hall de un inmueble, cueva, coche...).

En el caso de que se considere la utilización de registros administrativos (en vez de una encuesta) para recoger datos sobre las personas sin hogar es necesario garantizar, y poder demostrar, que la información disponible de los registros es adecuada para satisfacer los requisitos del indicador. Esto significa que el registro administrativo que se utiliza debe cubrir a todos los participantes y que la información contenida en él sigue las definiciones aplicadas al indicador FSE.

El indicador específico que se ha introducido en el Objetivo Temático 9 y que se denomina «EO01 Participantes en situación o riesgo de exclusión social», al no tener una regulación en las guías de la Comisión, la metodología que debe seguir es la definida en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, que indica en su Introducción que la exclusión social debe entenderse no sólo asociada a los perfiles más tradicionales de la pobreza sino que «debe contemplar también los problemas asociados a aquellas personas que se mueven alrededor del umbral de pobreza relativa, en una situación de desequilibrio y de entrada y salida de la pobreza en función de algunos factores, entre los que la situación laboral constituye un hecho decisivo». Por tanto, en este indicador se computará a las personas que se registren con alguna de las situaciones calificadas como «desventaja», incluyendo el de «Otras personas desfavorecidas», más el tratamiento especial dado a parados de larga duración. Exclusivamente para este indicador específico parado de larga duración (PLD) se considera a la persona en situación de desempleo durante un período de doce meses, con las salvedades de:

- Menores de 30 años.
- Mayores de 45 años.
- Residentes en zonas rurales (DEGURBA3) para los que el tiempo de cómputo de la situación de desempleo será de un mínimo de seis meses.

— La residencia se fundamenta por el empadronamiento y las zonas rurales deben entenderse como zonas escasamente pobladas (o de categoría tres) según la clasificación «DEGree of URBAnisation» (DEGURBA), que en la práctica significa que más del 50% de la población de la zona vive en el medio rural. A efectos de seguimiento del FSE, esta clasificación debe aplicarse al nivel conocido como Unidad Administrativa Local nivel 2 (o UAL 2), que

suele referirse al municipio, distrito o equivalente. Para considerar una zona como rural o no, hay que basarse en la clasificación DEGURBA existente que publica Eurostat» (6).

III. LA EVALUACIÓN A TRAVÉS DE LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión Europea actúa de garante, su evaluación es primordial debido a que «evalúa si las disposiciones, políticas y actividades de gastos se adecúan a sus objetivos y producen al mínimo coste los efectos deseados para las empresas y los ciudadanos europeos.

Los resultados de la evaluación ayudan a la Comisión a decidir si las acciones deben mantenerse o cambiar.

La evaluación analiza una disposición legal, una política o un programa concreto de la UE en los siguientes aspectos:

- eficacia (si la acción consigue sus objetivos).
- eficiencia (costes y beneficios).
- pertinencia (si responde a las necesidades de las partes interesadas).
- coherencia (si combina bien con otras acciones).
- valor añadido europeo (beneficios de la actuación a escala de la UE).

El chequeo es un tipo de evaluación que estudia diversos aspectos afines. Se centra en averiguar cómo interactúan las distintas disposiciones, políticas y programas, detectar incoherencias o sinergias y analizar el impacto colectivo.

Las próximas evaluaciones se comunican a los ciudadanos mediante las hojas de ruta de evaluación y se planifican con carácter plurianual.

Cualquiera puede aportar observaciones sobre los planes de evaluaciones y chequeos y participar en las consultas públicas sobre (7) las evaluaciones en curso.

Las Directrices para la mejora de la legislación y las herramientas correspondientes proporcionan unas pautas comunes de calidad que aplica la Comisión al evaluar el funcionamiento.

Por otra parte, el Comité de Control Reglamentario examina y dictamina sobre la calidad de las principales evaluaciones y chequeos» (8).

(6) Guía de orientaciones sobre indicadores del Fondo Social Europeo.

(7) Evaluación de políticas públicas (mpfp.gob.es).

(8) Guía de orientaciones sobre indicadores del Fondo Social Europeo.

Orientaciones e indicaciones para el tratamiento de los participantes en las operaciones del Fondo Social Europeo. Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. Septiembre 2018. Introducción.

1. Antecedentes del seguimiento y evaluación

Entre la recopilación de las aportaciones de los diferentes miembros del Comité de Evaluación de la Red interadministrativa de las administraciones públicas, se recoge el apartado de antecedentes del seguimiento y evaluación que nos muestra que «bajo el paraguas del concepto “evaluación” se recogen un sinnúmero de prácticas caracterizadas, por una parte, por la intencionalidad de mejora de la calidad de las políticas públicas y la rendición de cuentas y por otra, por la heterogeneidad de los modelos que se aplican en los diferentes países.

En España, tras su entrada en la Unión Europea, se impulsa la evaluación. Su objetivo primero fue promover la utilización de la información obtenida a través de ésta, en todos los niveles de decisión, desde la estratégica a la operativa.

La llegada de partidas presupuestarias adicionales (Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión), fomentó el desarrollo normativo en materia de evaluación.

Tras la reforma en 1998 de los Fondos Estructurales (FEDER, FSE), se obligó a los estados miembros a justificar sistemáticamente los programas de ayudas, reforzando la necesidad del seguimiento con el objeto, no sólo de corregir necesidades y diseño de programas, sino también de contar con datos que permitieran conocer criterios tales como la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, complementariedad y sostenibilidad de las intervenciones públicas.

Seguimiento: es una función continua que utiliza la recolección sistemática de datos sobre indicadores especificados con el fin de proporcionar una medición del desarrollo del programa, indicadores sobre el logro de objetivos, así como de la utilización de fondos. El Seguimiento orientado a la Evaluación es una herramienta informativa, descriptiva, que aporta datos de carácter físico y financiero, cuantitativo y cualitativo, sobre ejecución de acciones, medidas, etc.

Evaluación: es el control sistemático y progresivo de un proyecto, comprendiendo su diseño, ejecución y resultados. Lo que se busca es determinar la relevancia y satisfacción de los objetivos, la eficiencia del desarrollo, su efectividad, impacto y sostenibilidad. Debe proporcionar información creíble y útil, favoreciendo el aprendizaje. La Evaluación es una herramienta conclusiva, que emite conclusiones sobre la validez, bondad y utilidad de aquella política o programa que busca paliar una necesidad o problema.

Seguimiento y Evaluación son diferentes, pero tan estrechamente unidos que va uno de la mano del otro. Son herramientas complementarias. Si lo que se quiere es evaluar políticas y programas públicos, es imprescindible que la cantidad y calidad de los datos sobre la ejecución de la intervención estén disponibles y al alcance de los evaluadores. Es por ello que el seguimiento o monitoreo permite la verificación de la implementación del programa, reco-

giendo de manera sistemática toda aquella información que va a permitir finalmente la evaluación de su impacto, eficacia o eficiencia. Un sistema de S y E (Seguimiento y Evaluación) constituye una poderosa herramienta de gestión pública y ayuda en el proceso de toma de decisiones, demostrando el impacto de la política o programa. Una vez creado el sistema, el reto consiste en sustentarlo. No obstante, las tareas del seguimiento no deben concebirse como un objetivo en sí mismo, sino como un instrumento para saber qué se está haciendo y de qué manera, es decir, una herramienta al servicio de la evaluación.

- El seguimiento valora el progreso de una política o programa con el fin de obtener datos sobre su implementación basándose en un sistema de indicadores.
- El seguimiento es un sistema sostenido en el tiempo, no de carácter puntual como la evaluación.
- Suele desarrollarse por el propio equipo gestor.
- Tiene un carácter más informativo y menos holístico que la evaluación.
- No emite juicios de valor.
- Permite introducir modificaciones necesarias para corregir desvíos y mejorar la intervención.
- El Seguimiento debe estar integrado coherentemente con la estructura organizativa de los órganos gestores y ejecutores de la política, plan, proyecto o programa.
- Debe ser fiable, ágil, oportuno y eficaz.

Contar con recursos necesarios: humanos, materiales y financieros.

Dificultades:

- Dificultades ocasionadas por la falta de datos o el empleo de una escala no apropiada.
- Retrasos en la publicación de estadísticas y fuentes documentales.
- Datos insuficientemente desagregados: por edad, sexo.
- Dispersión: estar ubicada en uno o en varios centros gestores.
- Información no estructurada.
- Falta de periodicidad en la captura de datos. Ámbitos del sistema de seguimiento:
- Población objetivo: grado de cobertura, características sociodemográficas, adecuación del programa al colectivo.
- La gestión de la política pública: Racionalización, (determinación del problema de base al que a través de la intervención pública se pretende hacer frente), la organización interna.

- Normativa legal: grado de cumplimiento, sinergias, coherencia externa con otras intervenciones.
- Contexto socioeconómico: características del ámbito en la que se desarrolla la intervención.
- Ejecución del programa: resultados directos y costes o ejecución de acciones y medidas previstas o grado de alcance de objetivos o seguimiento financiero.
- Desvíos/atrasos en realizaciones físicas (ejecuciones) y financieras» (9).

2. Evaluación de la evaluabilidad de las políticas públicas

La evaluación de evaluabilidad (EE), es una «herramienta que aporta un valor añadido de transparencia y rendición de cuentas a la acción pública a través de sus distintas funcionalidades, algunas de ellas comunes a todos los tipos de evaluación, tanto desde el punto de vista de la evaluación como desde el prisma del diseño de políticas públicas y de la planificación estratégica:

1. Desde el punto de vista de la evaluación de políticas públicas:
 - Ayuda a determinar si una intervención pública es *evaluable*, en qué términos, y qué utilidad puede tener la evaluación posterior. Asimismo, ayuda a establecer la probabilidad de medir resultados e impactos mensurables y a identificar y gestionar los riesgos u obstáculos a los que se puede enfrentar la citada evaluación, antes de que los recursos se comprometan con una evaluación a gran escala. La evaluación de evaluabilidad es, por tanto, un instrumento del campo de la evaluación.
 - Permite *evitar los costes* (de tiempo, de recursos materiales y humanos) de la realización de una evaluación en profundidad cuando la intervención no está preparada para ello o no se dan las condiciones idóneas para su realización. En suma, analiza el coste/beneficio de la evaluación posterior.
 - Permite definir a grandes rasgos el “cómo” puede realizarse la evaluación (el diseño de la evaluación), en particular en la posible *definición del alcance o enfoque de la evaluación*. No obstante, no es conveniente que la EE establezca el diseño concreto de una evaluación posterior, puesto que la restringiría en exceso y constituye uno de los riesgos de fracaso de la evaluación de evaluabilidad (R. Davies, 2013).

(9) Guía visual del proceso de evaluación de Políticas públicas (Comité de evaluación de políticas públicas) apartado 2. qué diferencia seguimiento de evaluación. Rosa Arrechera Bartolomé. Inspectoría de Servicios. Gobierno de Aragón. Antecedentes del «seguimiento» y «evaluación», pág. 4.

- Genera un clima de *confianza* entre los diferentes actores interesados desde el diseño, lo que aumenta la *credibilidad* de una evaluación posterior.
 - Cuando la EE se realiza en una fase tan temprana como es el diseño de la intervención, *contribuye a definir* de forma rigurosa el sistema de monitorización y evaluación para la evaluación posterior, facilitando tanto la disponibilidad de la información que pueda responder a las preguntas de evaluación, como la captura de datos en la línea de base».
2. Desde el prisma del diseño de políticas públicas y de la planificación estratégica:
- «Contribuye a *reforzar el diseño* de la intervención, ayudando a los responsables de la planificación a recoger adecuadamente la identificación y definición del problema o necesidad y a aumentar la coherencia de la intervención. Particularmente cuando la EE se realiza en intervenciones que todavía no han sido implementadas. En este sentido puede ser una herramienta al servicio de la planificación.
 - Sirve como herramienta en la *toma de decisiones* en la planificación estratégica, aportando evidencias e información de calidad que mejoren la acción pública. La evaluabilidad colabora en la mejora de las intervenciones, lo que a su vez contribuye a mejorar sus posibilidades de éxito (IAAP, 2017).
 - *Mejora la eficiencia* de las intervenciones públicas y de la acción pública en general. Ello se debe a que contribuye a mejorar la formulación de la intervención, y con ello a sus resultados, en relación con sus bajos costes en términos de tiempo de ejecución y de recursos (la evaluación de evaluabilidad se realiza en un plazo corto, con herramientas de un coste reducido, y se puede realizar de forma interna o externa)».

En cuanto a su encuadre en los distintos enfoques de evaluación, la EE se enmarca en la *evaluación integral*, definida como «el proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento, a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión global de una intervención pública —sea esta una política, plan, programa o norma—, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos (resultados e impactos) (AEVAL, 2015b)».

«La realización de una evaluación de evaluabilidad puede tener algunos de los siguientes objetivos principales:

- Mejorar la calidad de la formulación y del diseño de las intervenciones públicas.

- Contribuir a garantizar la asignación eficiente de los recursos públicos.
- Preparar a la intervención para ser evaluable.
- Favorecer que las evaluaciones en profundidad sean eficaces, eficientes, transparentes y ágiles.

El Documento técnico de la evaluabilidad es la expresión de la intención de realizar una evaluación de evaluabilidad. En él se caracteriza tanto la intervención pública (aunque de una forma muy somera) como la evaluación de evaluabilidad que se va a realizar, incluyendo el alcance del trabajo que se va a llevar a cabo, y los objetivos concretos que se persiguen con la EE.

Los puntos principales que se deben tener en cuenta para la elaboración de este documento técnico son:

- La descripción de la *decisión de evaluar*. Si es una autoevaluación, se explicita la decisión de llevarla a cabo. Si es un encargo, debe indicarse qué unidad o responsable encarga la EE, en qué términos, con qué alcance y en qué plazo debe llevarse a cabo la EE.
- Breve descripción del *objeto de la evaluación* (la intervención que se va a evaluar). Incluye la finalidad de la intervención, su ámbito de actuación (temporal, competencial), la fase del ciclo en que se encuentra la intervención (en elaboración, implementándose, ya realizada...) y, por último, una mención a la complejidad de la intervención.
- *Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación de evaluabilidad*. Estos aspectos son esenciales para analizar algunos factores condicionantes de una posible evaluación en profundidad posterior.
- La descripción de las líneas principales del *proceso de evaluación de evaluabilidad* que va a desarrollarse y que se concreta en el análisis de distintas dimensiones de evaluabilidad, así como las herramientas previstas. De forma aproximada se detallará la disponibilidad o necesidad de información, según las características de la evaluación de evaluabilidad. Igualmente se indicará si la EE incorporará la realización de entrevistas en profundidad, entrevistas semiestructuradas, etc. (En ocasiones la EE se realiza sobre la base de la documentación relevante. En otras, el equipo de evaluación se desplaza para llevar a cabo entrevistas con actores claves de la intervención).
- Se incluyen las *relaciones y el mecanismo de coordinación* entre el equipo evaluador y los responsables. Este aspecto es especialmente necesario si la EE se desarrolla de forma paralela a la planificación y se lleva a cabo por un equipo externo. En el caso de que se trate de una autoevaluación, las actividades las realiza el mismo equipo. En cualquier caso, la coordinación es importante porque para que las actividades de evaluación sean útiles deben realizarse de una forma

determinada y con el tiempo suficiente para adoptar las decisiones oportunas en cada fase de la planificación» (10).

3. Utilidad de la evaluación de implementación

Es en la Guía de Evaluación de implementación en su página once donde se refleja que «las utilidades de este tipo de evaluación varían según el momento del ciclo de acción pública en que se encuentre la intervención a evaluar y del grado de ejecución de los instrumentos y actividades del despliegue.

En cualquier caso, lo recomendable es que la evaluación de implementación se realice en el momento en que se evidencia que la intervención pública no se lleva a cabo tal y como estaba previsto por los planificadores, siendo lo más frecuente que sea una evaluación intermedia, es decir cuando no ha finalizado su plazo de ejecución y vigencia.

En una *evaluación ex ante*, cuando la intervención no ha comenzado su implementación o ejecución, permite mejorar su diseño y por tanto se considera que es una evaluación formativa. Se realiza para definir adecuadamente los instrumentos de despliegue, principalmente en lo referente a los sistemas de información que nutren los mecanismos de seguimiento y evaluación (indicadores de seguimiento y resultados), los instrumentos organizativos y los mecanismos de coordinación, entre otros. Hace que la intervención sea evaluable en fases posteriores a su finalización, preparándola para una evaluación *ex post*.

En el caso de intervenciones en fase de *evaluación intermedia*, durante la ejecución de la intervención, la evaluación de implementación puede ser útil para la detección temprana de problemas y errores en la ejecución de las actividades o medidas de despliegue y en los resultados intermedios que puedan influir en la consecución de los objetivos iniciales. Permite conocer como progresa la intervención, identificar áreas críticas, tomar medidas correctoras y hacer recomendaciones para reorientar la programación en caso necesario. Su objetivo es fundamentalmente el aprendizaje y mejora de la intervención y por ello se considera, como en el caso anterior, una evaluación formativa. Sobre todo, es útil en intervenciones que tratan problemas dinámicos, que son problemas complejos que pueden ver modificada su definición, componentes, causas o efectos debido a los cambios en alguna de las estructuras, problemas, contexto o componentes con los que están relacionados. Estas modificaciones pueden tener muchas causas. Rein y Schon (2016) explican que, de hecho, «muchos cambios de política consisten tan solo en adaptarse a situaciones cambiantes. Empero, el efecto acumulativo de muchas de estas adaptaciones puede entrañar un reenmarque.

(10) Guía de la evaluabilidad de las intervenciones públicas (IEPP,2020), pp. (18-20).

Si se efectúa sobre un programa o política que ha finalizado (*evaluación ex post*), la evaluación de implementación permite conocer qué ha pasado entre los objetivos y los resultados e impactos observados si estos no son los esperados, así como identificar cuáles son los factores que inciden en la consecución de esos resultados. Será posible dirimir si unos resultados mediocres o deficientes tienen su causa en un error de diseño de las actividades o medidas, en déficits o problemas de implementación, en la respuesta de la población objetivo al programa o a cualquier otro factor. Se considera una *evaluación sumativa*, pues permite extraer conclusiones de la intervención sobre aspectos críticos que condicionan sus resultados».

IV. SEGUIMIENTO, SISTEMA DE INDICADORES Y EVALUACIÓN

En el Documento Estrategia FSE+ 2021-2027, en su apartado séptimo, seguimiento, sistema de indicadores y evaluación se refleja que «el sistema de seguimiento para el período de programación 2021-2027 parte de las mejores prácticas del período 2014-2020 y seguirá estando basado en un sistema de gestión compartida. Por tanto, los principios generales que imperan son el de estabilidad y simplificación con el objetivo de reducir la carga administrativa, manteniendo los principios de responsabilidad y orientación a resultados. Los comités de seguimiento establecidos para cada programa desempeñarán un papel de la mayor relevancia a la hora de supervisar el rendimiento del programa y todos los factores que influyan en él.

Por lo que respecta a la transparencia, los documentos presentados a los comités de seguimiento deberán estar a disposición del público. El sistema se complementará, en su caso y conforme establezca la normativa reguladora de FSE+, con reuniones de revisión anual del rendimiento entre la Comisión y los Estados miembro. Se suprimirá la obligación de presentar informes anuales de ejecución a cambio de aumentar la frecuencia en la presentación y actualización de los datos. Se mantiene la obligación de presentar un informe final de rendimiento. El Estado miembro establecerá un marco de rendimiento que permita el seguimiento, la presentación de informes y la evaluación del rendimiento de los programas durante su ejecución, y contribuya a medir el rendimiento global de los Fondos.

De acuerdo con la Propuesta de Reglamento de FSE+, el grado de cumplimiento de los hitos del marco de rendimiento será tenido en cuenta en la asignación de los recursos para las anualidades 2026 y 2027.

El marco de rendimiento constará de los siguientes elementos:

— los indicadores de realización y de resultados vinculados a los objetivos específicos establecidos.

- las etapas que se deberán haber alcanzado a finales de 2024 en el caso de los indicadores de realización, y
- las metas que se deberán haber alcanzado a finales de 2029 en el caso de los indicadores de realización y de resultados.

Las etapas y las metas se fijarán en relación con cada objetivo específico dentro de un programa, con la excepción de la asistencia técnica y del objetivo específico para subsanar las carencias materiales establecido en el artículo [cuatro, letra c), inciso xi)] del Reglamento del FSE+.

Entre los principales cambios en el sistema de indicadores se destacan los siguientes:

- Reducción del número de indicadores.
- Privilegiar el uso de registros nacionales o administrativos para su recopilación.
- Si los datos de los indicadores comunes de ejecución relativos a participantes con discapacidad, nacionales de terceros países o de origen extranjero, pertenecientes a minorías, personas sin hogar o afectadas por la exclusión en materia de vivienda, así como participantes de zonas rurales, no se recaban de registros de datos, los valores correspondientes a dichos indicadores se podrán determinar sobre la base de estimaciones fundamentadas por parte del beneficiario.

En lo relativo al sistema de evaluación, los artículos treinta y nueve y cuarenta de la propuesta del Reglamento de Disposiciones Comunes 2021-2027 establece:

- Evaluaciones realizadas por los Estados miembros.
- Se llevarán a cabo evaluaciones de cada uno de los programas operativos tanto de las Comunidades y Ciudades Autónomas como de los de ámbito estatal, cuyo contenido se determinará con arreglo a lo dispuesto reglamentariamente.
- Además, se llevará a cabo una evaluación de cada programa a fin de examinar su impacto como máximo el treinta de junio de 2029.
- Se encargará las evaluaciones a expertos funcionalmente independientes.
- La autoridad de gestión o el Estado miembro garantizarán los procedimientos necesarios para producir y recopilar los datos necesarios para las evaluaciones.
- La autoridad de gestión o el Estado miembro elaborarán un plan de evaluación que se presentará al comité de seguimiento como máximo un año después de la aprobación del programa. Todas las evaluaciones se publicarán en el sitio web».
- Evaluación realizada por la Comisión:

- «La Comisión llevará a cabo una evaluación intermedia para examinar la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido de la UE de cada uno de los Fondos en un plazo que expirará a finales de 2024.
- La Comisión llevará a cabo una evaluación retrospectiva para examinar la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido de la UE de cada uno de los Fondos en un plazo que expirará el treinta y uno de diciembre de 2031. Estas evaluaciones examinarán todos los aspectos que se establezcan en el Reglamento de Disposiciones Comunes» (11).

1. Principios horizontales para el periodo 2021-2027

Según lo establecido en el Documento para la Estrategia FSE + 2021-2027 en su apartado sexto principios horizontales «para el período 2021-2027 se definen como principios horizontales la igualdad de género, la igualdad de oportunidades y no discriminación, la accesibilidad y el cambio climático.

De hecho, en el marco de desarrollo de los programas se debe seguir una estrategia dual de implementación de los mismos. Por un lado, de manera transversal en todas las fases del procedimiento y, por otro lado, a través de catorce acciones positivas mediante líneas específicas de financiación o la priorización de determinados proyectos.

Según establece el Reglamento FSE+, los principios horizontales contemplados en el artículo tres del Tratado de la Unión Europea ("TUE") y en el artículo diez del TFUE, incluidos los principios de subsidiariedad y proporcionalidad enunciados en el artículo cinco del TUE, deben respetarse en la ejecución de los Fondos, teniendo en cuenta la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Asimismo, el Reglamento FSE+ establece que las intervenciones del FSE+ deberán respetar de los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Los Estados miembros deben observar asimismo las obligaciones que impone la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y garantizar la accesibilidad en consonancia con su artículo nueve y de acuerdo con el Derecho de la Unión que armoniza los requisitos de accesibilidad aplicables a los productos y los servicios. Los Estados miembros y la Comisión deben procurar la erradicación de las desigualdades, el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres y la integración

(11) Ministerio de Trabajo y Economía social. Secretaría de estado de empleo y economía social según Programación y Evaluación FSE unidad administradora del FSE pág. 17.apartado 7. seguimiento, sistema de indicadores y evaluación.

de la perspectiva de género, así como la lucha contra la discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

Los Fondos no deben apoyar acciones que favorezcan cualquier tipo de segregación. Los objetivos de los Fondos deben perseguirse en el marco del desarrollo sostenible y del fomento, por parte de la Unión, del objetivo de conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, tal como se recoge en el artículo once y el artículo ciento noventa y uno, apartado uno, del TFUE y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga. A fin de proteger la integridad del mercado interior, las operaciones en beneficio de empresas deben cumplir las normas de la Unión sobre ayudas estatales establecidas en los artículos ciento siete y ciento ocho del TFUE.

Así, de acuerdo con el apartado segundo del artículo cuatro, el FSE+ contribuirá también a los objetivos políticos relativos a una «Europa más ecológica, con bajas emisiones de carbono, mediante la mejora de los sistemas de educación y de formación necesarios para adaptar las capacidades y las cualificaciones, mejorar las capacidades de todos, incluida la mano de obra, y crear nuevos empleos en sectores relacionado con el medio ambiente, el clima y la energía, y la bioeconomía».

«Las respuestas frente al cambio climático han sido clasificadas tradicionalmente en dos amplias categorías:

— Respuestas de *mitigación*: orientadas a reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero, que son la causa última del proceso del cambio climático.

— Respuestas de *adaptación*: orientadas a limitar los impactos y los riesgos derivados del cambio del clima, ajustando las actividades humanas a las nuevas condiciones climáticas.

En ambas categorías se prevé:

a) La demanda de nuevas capacidades, que permitan una adecuada reorientación de sectores clave de la actividad económica hacia un desempeño bajo en carbono y adaptado al cambio del clima.

b) La aparición o consolidación de nuevos perfiles profesionales para dar respuesta a nuevas necesidades técnicas y profesionales.

Para ello, se propone abordar este principio de carácter transversal a través de las políticas de empleo, promoviendo la adaptabilidad de las personas trabajadoras para que puedan desempeñar su trabajo con criterios “bajos en carbono” y de adaptación ante el cambio del clima. La formación de los trabajadores y trabajadoras debe anticipar los cambios previstos en el mercado, proporcionando a los trabajadores las nuevas capacidades requeridas, siendo los principales sectores en transformación por la transición ecológica los siguientes:

— Sector de la construcción, enfocado a la rehabilitación del parque de viviendas ya existente, con objeto de reducir sustancialmente el consumo de energía en los hogares, asegurando al tiempo un adecuado confort climático.

— Sector del transporte, que avanza hacia la sustitución de los combustibles fósiles por vectores energéticos compatibles con las energías renovables.

— El sector de producción de alimentos, que deberá adaptarse al clima que, en términos generales será más cálido y se caracterizará por una menor disponibilidad de agua.

El artículo seis de la propuesta del Reglamento FSE+ establece, además, que todos los programas ejecutados en el marco del FSE+ deberán garantizar la igualdad entre hombres y mujeres a lo largo de su preparación, ejecución, seguimiento y evaluación. También promoverán la igualdad de oportunidades para todos, sin discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o credo, discapacidad, edad u orientación sexual, durante su preparación ejecución, seguimiento y evaluación» (12).

V. CONCLUSIÓN

Entre los beneficios en la evaluación de las políticas públicas nos encontramos desde la promoción, transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, favoreciendo la eficacia y eficiencia en las actuaciones públicas y la promoción de una mayor racionalidad del gasto público, fomentando la participación en la acción pública.

A su vez, contribuye a reforzar el diseño de la intervención, ayudando a los responsables de la planificación a recoger adecuadamente la identificación y definición del problema o necesidad y a aumentar la coherencia de la intervención.

Y sirve como herramienta en la toma de decisiones de la planificación estratégica, aportando evidencias e información de calidad con la mejora de la eficiencia de las intervenciones públicas y de la acción pública en general.

Destacar que el próximo FSE+ contribuirá en el próximo periodo a cumplir los objetivos políticos relativos a una «Europa más ecológica, con bajas emisiones de carbono, mediante la mejora de los sistemas de educación y de formación necesarios para adaptar las capacidades y las cualificaciones, así como crear nuevos empleos en sectores relacionado con el medio ambiente, el clima y la energía».

(12) Ministerio de Trabajo y Economía social. Secretaría de estado de empleo y economía social según Programación y Evaluación FSE unidad administradora del FSE pág. 13.apartado 5. concentraciones temáticas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas.html>.
- https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/m/monitoring-committee.
- https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/a/managering-authority.
- Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al fondo europeo de desarrollo regional, al fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo.
- Reglamento (UE) n° 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1081/2006 del Consejo.
- Guía de orientaciones sobre indicadores del Fondo Social Europeo.
- Evaluación de políticas públicas (mptfp.gob.es).
- Guía de orientaciones sobre indicadores del Fondo Social Europeo.
- Orientaciones e indicaciones para el tratamiento de los participantes en las operaciones del Fondo Social Europeo. Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. Septiembre 2018. Introducción.
- Guía visual del proceso de evaluación de Políticas públicas (Comité de evaluación de políticas públicas) apartado 2. qué diferencia seguimiento de evaluación. Rosa Arrechera Bartolomé. Inspectoría de Servicios. Gobierno de Aragón. Antecedentes del «seguimiento» y «evaluación», p. 4.
- Guía de la evaluabilidad de las intervenciones públicas (IEPP,2020), pp 18-20.
- Ministerio de Trabajo y Economía social. Secretaría de estado de empleo y economía social según Programación y Evaluación FSE unidad administradora del FSE pág. 17 apartado 7. seguimiento, sistema de indicadores y evaluación.
- Ministerio de Trabajo y Economía social. Secretaría de Estado de empleo y economía social según Programación y Evaluación FSE unidad administradora del FSE pág. 13 apartado 5. concentraciones temáticas.

II. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS FONDOS DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

COMPRAR «RÁPIDO» Y «ESTRATÉGICAMENTE» EN LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS NEXT GENERATION. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS MEDIDAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS PARA LA AGILIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y PARA LA UTILIZACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS(*)

J. JOSÉ PERNAS GARCÍA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN Y AGILIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS («COMPRAR RÁPIDO»): 1. Consideraciones generales sobre el ámbito de aplicación de las medidas urgentes.– 2. Directrices de gestión y coordinación con incidencia directa en la gestión ágil y eficaz de los procedimientos de contratación.– 3. Medidas específicas de agilización del Real Decreto Ley 36/2020 en materia de contratación pública y de las normas autonómicas de medidas urgentes: A) Eliminación de requisito de autorización de gasto.– B) Elevación de los umbrales para el recurso a los procedimientos abiertos simplificados ordinario y abreviado.– C) Reducción de los plazos del procedimiento de adjudicación. Especial referencia a la tramitación de urgencia: a) La tramitación de urgencia de los contratos financiados con fondos Next Generation EU.– b) Las previsiones de la normativa autonómica para la tramitación acelerada de los procedimientos o incluso la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad.– c) Las especialidades procedimentales previstas en el RDL 36/2020 en el marco de los procedimientos tramitados de urgencia y otras medidas para la agilización de la ejecución de los fondos europeos.– d) Medidas de la normativa autonómica para agilizar la ejecución contractual de los fondos europeos.– D) Preferencia en el despacho de los contratos y acuerdos marcos financiados con fondos procedentes del PRTR.– E) La importancia de la planificación contractual.– F) La aprobación de pliegos-tipo para homogeneizar y agilizar.– G) Definición de los pliegos técnicos por referencia a criterios funcionales o de rendimiento.– H) Participación de los operadores económicos en la fase de preparación del contrato.– I) Articulación de los procedimientos de intervención administrativa y de los procedimientos

(*) El presente trabajo es uno de los resultados de investigación del proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades sobre «La contratación pública como estrategia para la implementación de políticas públicas y al servicio de una nueva gobernanza», (Referencia: PID2019-109128RB-C21) obtenido en convocatoria competitiva, y cuyo IP es el profesor José María Gimeno Feliú, de la Universidad de Zaragoza.

de preparación y adjudicación contractual.– J) La adecuada articulación de un sistema de control sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales.– III. LAS MEDIDAS URGENTES DESTINADAS A FOMENTAR EL USO ESTRATÉGICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA («COMPRAR MEJOR»): 1. La necesaria coherencia de los planes nacionales de recuperación y resiliencia con los pilares estratégicos definidos por el mecanismo de recuperación y resiliencia. Especial referencia al principio de «no causar daño significativo».– 2. La previsión (o ausencia) de medidas normativas estatales y autonómicas para impulsar la contratación pública estratégica en la ejecución contractual de los fondos Next Generation EU.– IV. Conclusiones.

RESUMEN: Este artículo analiza y valora fundamentalmente las normas estatales y autonómicas de medidas urgentes para agilizar y simplificar los procedimientos de contratación pública en la ejecución de los fondos *Next Generation*. Con todo, la parte final del artículo dedica un breve espacio a analizar las medidas destinadas a fomentar el uso estratégico de la contratación pública en la preparación de los contratos públicos que ejecutan fondos *Next Generation*.

Palabras clave: ejecución de los Fondos *Next Generation*; Real Decreto Ley 36/2020; normativa autonómica de medidas urgentes; simplificación y agilización de los procedimientos de contratación pública; uso estratégico de la contratación pública.

ABSTRACT: *This article analyzes and assesses the state and regional regulations of urgent measures to streamline and simplify public procurement procedures in the execution of Next Generation funds. However, the final part of the article devotes a brief space to analysing measures to promote the strategic use of public procurement in the preparation of public contracts implementing Next Generation funds.*

Key words: *execution of the Next Generation Funds; Royal Decree Act 36/2020; regional regulations on urgent measures; simplification and streamlining of public procurement procedures; strategic use of public procurement.*

I. INTRODUCCIÓN

En mayo de 2020, la Comisión Europea presentó su Plan Europeo de Recuperación que integraba tanto inversiones del Marco Financiero Plurianual (MFP), como medidas específicas y temporales de recuperación en el marco del denominado Instrumento Europeo de Recuperación (*Next Generation EU*) (1). Dentro de estos fondos *Next Generation EU* destaca particularmente, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante MRR), regulado mediante el

(1) Comunicación de la Comisión «El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación» (COMO (2020) 456 final, Bruselas, 27 de mayo de 2020).

Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021 (en adelante RMRR), y la Ayuda a la Recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (REACT-EU) (2).

Este MRR está destinado a adoptar medidas de apoyo que se refieren a ámbitos políticos de importancia europea (denominados «pilares»). Estos pilares son «la transición ecológica; la transformación digital; un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pequeñas y medianas empresas (pymes) sólidas; la cohesión social y territorial; la salud y la resiliencia económica, social e institucional, con miras a, entre otras cosas, aumentar la capacidad de respuesta y la preparación ante las crisis; y políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades» (considerando 10; art. 3, Reglamento (UE) 2021/241). En consonancia con dichos pilares, el objetivo general del MRR:

«será fomentar la cohesión económica, social y territorial de la Unión mejorando la resiliencia, la preparación frente a las crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigando el impacto social y económico de dicha crisis, en particular en las mujeres, contribuyendo a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, apoyando la transición ecológica, contribuyendo a la consecución de los objetivos climáticos de la Unión para 2030 establecidos en el artículo 2, punto 11, del Reglamento (UE) 2018/1999 y cumpliendo el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 y de transición digital, contribuyendo así al proceso de convergencia económica y social al alza, a la restauración y a la promoción del crecimiento sostenible y la integración de las economías de la Unión, fomentando la creación de empleo de calidad, y contribuyendo a la autonomía estratégica de la Unión junto con una economía abierta y generando valor añadido europeo» (art. 4.1, Reglamento (UE) 2021/241).

Con la finalidad de conseguir dichos objetivos generales, el Mecanismo pretende proporcionar a los Estados miembros ayuda financiera para que alcancen los hitos y objetivos de las reformas e inversiones establecidos en sus Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia (art. 4.2, Reglamento (UE) 2021/241).

Para conseguir los objetivos del Plan de Recuperación para Europa, las conclusiones del Consejo, «Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente» (3),

(2) El Instrumento Europeo de Recuperación tiene una dotación de 750.000 millones de euros, de los cuales 672.500 pertenecen al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Además, el REACT-EU está dotado con un máximo de 55.000 millones de euros.

(3) 2020/C 412 I/01, 31 de noviembre de 2020.

considera que «debe acelerarse la inversión pública para contribuir a la recuperación de la economía de la UE», e insta a los Estados miembros a que «aprovechen las oportunidades que ofrecen los marcos nacionales y europeos pertinentes para garantizar que la contratación pública sea rápida y eficiente». Asimismo, pide a los Estados miembros que «refuercen la capacidad de los compradores públicos para abordar prioridades estratégicas, en particular la creación de empleo, la reparación de los daños socioeconómicos causados por la crisis de la COVID-19, el apoyo a las pymes y las prioridades ecológicas y digitales». La contratación debe ser un mecanismo rápido para contribuir a una ágil recuperación económica y, a un mismo tiempo, ser un instrumento de reparación y transformación social y ambiental.

En este marco se aprueba el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre (4), por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (5) (en adelante RDL 36/2020), que tiene como objetivo la «rápida absorción» de los fondos Europeos *Next Generation*, con la finalidad de acelerar «la recuperación del nivel de empleo y actividad económica» y transformar «el modelo económico español para que esa recuperación sea verde digital, inclusiva y social» (exposición de motivos). Concretamente persigue «impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo, recuperar y reparar los daños de la crisis ocasionada por la pandemia del SARS-CoV-2, y promover un proceso de transformación estructural mediante el impulso de la inversión pública y privada y el apoyo al tejido productivo, la aceleración de la doble transición ecológica y digital, y el refuerzo y aumento de la resiliencia

(4) El RDL 36/2020 ha sido objeto de convalidación, mediante *Resolución de 28 de enero de 2021, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Actualmente se está tramitando el Proyecto de Ley por la que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 43-1, de 05/02/2021).

(5) El 27 de abril de 2021, el Consejo de Ministros adoptó el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia y el 30 de abril fue remitido para su aprobación a la Comisión Europea, de acuerdo con las previsiones de Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El Plan detalla las inversiones y reformas en el periodo 2021-2023, movilizando cerca de 70.000 millones de euros de transferencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Véase la Resolución de 29 de abril de 2021, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril, por el que se aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La Comisión ha emitido el 16 de junio su evaluación favorable del Plan español. Su aprobación definitiva por el Consejo está pendiente en este momento. Véase a este respecto la Propuesta de Decisión de ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (Bruselas, 16.6.2021, COM(2021) 322 final).

y de la cohesión económica, social y territorial en el marco del mercado único europeo» (art. 1.1, RDL 36/2020).

La ejecución de los fondos plantea «un desafío clave sobre todo considerando el importe de las inversiones y el breve período de tiempo establecido para la ejecución» (exposición de motivos, RDL 36/2020). Las administraciones públicas «deben jugar un papel clave ágil, eficaz y eficiente» para el éxito de la ejecución de los fondos. Esto hace preciso «revisar los obstáculos y cuellos de botella existentes en la normativa y en los procedimientos e instrumentos de gestión pública» (exposición de motivos). El RDL adopta una serie de medidas dirigidas a «reducir las barreras normativas y administrativas», que permitan una gestión administrativa «más ágil y eficiente» para facilitar la absorción de los fondos (art. 1.3, RDL 36/2020). Es preciso «acometer reformas que permitan contar con una administración moderna y ágil capaz de responder al desafío que la ejecución de los proyectos vinculados a los fondos europeos del Instrumento Europeo de Recuperación plantean» (exposición de motivos). En este sentido, la norma prevé «reformas normativas de carácter horizontal que permitan una mejora de la agilidad en la puesta en marcha de proyectos, una simplificación de procedimientos manteniendo las garantías y controles que exige el marco comunitario y una mayor eficiencia en el gasto público» (exposición de motivos). Veremos a lo largo del trabajo si se cumplen o no los objetivos planteados.

En el ámbito autonómico se han desarrollado normas igualmente destinadas a simplificar y agilizar los procedimientos de contratación pública, que corresponda realizar en las operaciones financiadas con fondos *Next Generation*, particularmente el Mecanismos de Recuperación y Resiliencia (en adelante MRR) y/o el fondo REACT-EU (6). Las normas aprobadas hasta el momento son las siguientes:

- Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REAC-EU para la administración de la Generalitat de Cataluña y su sector público (en adelante Decreto-ley 5/2021 de Cataluña).

(6) También podemos destacar la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón. Si bien no prevé medidas específicas para la ejecución de contratos financiados con fondos *Next Generation*, sí prevé algunas medidas orientadas a simplificar la gestión contractual, que van en la misma línea, aunque con carácter general y permanente, de las normas autonómicas de medidas urgentes. Es el caso de la exención de fiscalización previa (nuevo artículo 11, de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón), o las consultas telemáticas de oficio en materia de registro de licitadores (art. 5, Ley 3/2011) y obligaciones tributarias y de seguridad social (art. 15, Ley 3/2011).

- Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante Decreto-ley 3/2021 de Andalucía)
- Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia (en adelante Ley 9/2021 de Galicia)
- Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante Decreto-ley 3/2021 de Extremadura).
- Decreto-Ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19 (en adelante Decreto-Ley 4/2021 de las Islas Canarias).
- Decreto-ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19 (en adelante Decreto-ley 6/2021 de Valencia), y la Disposición adicional quinta de la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021 de la Comunidad Valenciana.
- Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, 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 (en adelante Decreto-Ley 3/2021 de las Islas Baleares)
- Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación (en adelante Decreto-ley Foral 4/2021 de Navarra)
- Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación de Castilla-La Mancha (en adelante Ley 4/2021 de Castilla-La Mancha)

La normativa estatal y autonómica de medidas urgentes para la ejecución de actuaciones financiadas con los fondos *Next Generation* plantea dos retos, que se abordan con mayor o menor intensidad o convicción dependiendo de las soluciones normativas adoptadas en cada una de ellas. En primer lugar, la necesidad de realizar una «rápida absorción» de los fondos europeos; «comprar rápido». Recordemos que los plazos de ejecución están extremadamente ajustados. Así, el Reglamento 2020/2094, de 14 de diciembre, por el que se establece el Instrumento Europeo de Recuperación para apoyar a la recuperación después de la crisis de la Covid-19, prevé que los compromisos de gasto que dan lugar a las ayudas se tendrán que contraer, en un 60% de su importe total, antes del 31 de diciembre de 2022, y el resto a más tardar el 31 de diciembre de 2023 (artículo 3.4). Así, como principios que deben regir la actuación administrativa, el RDL 36/2020 destaca «la importancia que van a tener en la absorción de los fondos los principios de (...) agilidad, celeridad, simplicidad y claridad en los procedimientos, procesos y ejecución de tareas» (exposición de motivos, art. 3.2, letras b y d, RDL 36/2020). La normativa autonómica también incorpora los principios de celeridad en la tramitación de los procedimientos de contratación pública para la implementación de los fondos *Next Generation EU* (p.e., Cataluña (7)).

Esta necesidad imperiosa de rápida ejecución de los fondos europeos puede quizás, desde una perspectiva más general, contribuir a poner la eficiencia en el centro de las políticas de contratación pública, desplazada hasta ahora por el foco de la integridad, que ha generado un derecho de la contratación pública de la «patología», basado en la desconfianza hacia el sector público y en una «sobre-reacción» garantista (8), llevando a la ineficacia a la primera línea de los problemas de la contratación pública. En este sentido, parece caminar el componente 11, «Modernización de las Administraciones públicas», al indicar que uno de los objetivos principales de la Estrategia Nacional de Contratación Pública será promover la «eficiencia en la contratación pública, tanto en relación con el proceso de contratación (tiempos, cargas burocráticas) como en relación a los resultados obtenidos con la misma».

(7) El Decreto-ley 5/2021 de Cataluña dispone que los procedimientos de contratación pública para la gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU se rigen en su tramitación por «los principios de prioridad, preferencia y celeridad» (art. 3). Así mismo, también establece que las normas especiales en materia de contratación tienen como finalidad «conseguir la mayor eficiencia en la distribución y gestión de fondos europeos» (art. 12.2).

(8) Muestra de ello es que la primera recomendación de la OIRESCON en materia de contratación pública vinculada a la ejecución de los fondos europeos se la «necesidad de refuerzo en el control». Se indica concretamente que «el gran volumen de fondos previsto y el escaso tiempo para su compromiso y ejecución provoca indudablemente una situación de riesgo» (Guía básica para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 11 de junio de 2021).

En segundo término, el otro gran reto de estas normas es contribuir al cumplimiento de los objetivos estratégicos y de transformación social de los fondos *Next Generation EU* (9). Así, el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RMRR) está destinado a apoyar medidas que se refieran a ámbitos políticos de importancia europea, los ya mencionados «pilares» de este instrumento de financiación. El RMRR otorga un peso particular al pilar de la transición ecológica (10), en coherencia con Pacto Verde Europeo, como estrategia de crecimiento sostenible de Europa, y los compromisos de la Unión de aplicar el Acuerdo de París y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. La normativa autonómica de medidas urgentes integra en este sentido medidas para «comprar mejor», es decir, para utilizar la capacidad tractora de las compras públicas para apoyar los objetivos estratégicos de los fondos *Next Generation EU*.

Tras el análisis de la normativa estatal y autonómica de medidas urgentes para la ejecución de los fondos *Next Generation EU*, veremos que hay normas con un enfoque más procedimental y burocrático, centradas exclusivamente, o casi, en la agilización de los trámites administrativos y en la ejecución en plazo de los fondos disponibles, con una escasa atención al efecto estratégico de la actividad contractual (es el caso del RDL 36/2020 y de las normas autonómicas de Galicia, Navarra o Extremadura). También veremos que hay normas, como las de Cataluña, Andalucía o Islas Baleares, que a esas medidas para dinamizar y simplificar los procedimientos de contratación, suman actuaciones centradas en dotar de una orientación estratégica a la actividad contractual, desde la convicción de que los contratos públicos no solo son la vía procedimental para el ejecución de inversiones, sino que, mediante una preparación socialmente responsable, pueden servir de herramienta para reforzar el objetivo de los fondos *Next Generation EU* de la construcción de una sociedad más verde, cohesionada y resiliente.

(9) En este sentido destacan las palabras del profesor GIMENO FELLÚ: «No se trata de financiar proyectos “rápidos”, improvisados o poco estructurantes (ni de mera “actualización” a proyectos ya existentes que no aporten un valor claro). La rapidez en su implementación es importante, pero lo principal es obtener la mayor rentabilidad de estos fondos como inversión para transformar el modelo económico y social, lo que obliga a prestar una especial atención a la fase de ejecución (y control) de los proyectos derivados o vinculados a estos fondos europeos» (*De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución*, OBCP, 25 de enero de 2021).

(10) «La transición ecológica debe respaldarse mediante reformas e inversiones en tecnologías y capacidades ecológicas, también en biodiversidad, eficiencia energética, renovación de edificios y economía circular, contribuyendo al mismo tiempo a los objetivos climáticos de la Unión, fomentando el crecimiento sostenible, creando empleo y preservando la seguridad energética.» (considerando 11).

II. MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN Y AGILIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS («COMPRAR RÁPIDO»)

1. Consideraciones generales sobre el ámbito de aplicación de las medidas urgentes

El RDL 36/2020 es de aplicación a las entidades que integran el sector público, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, esto es, a la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y el sector público institucional. Con todo, hay que destacar que los artículos del RDL 36/2020 que no tienen la consideración de básicos se aplican exclusivamente a la Administración General del Estado y al sector público institucional estatal (Disposición Final Primera, párrafo 2º) (11).

El RDL 36/2020 dedica el Capítulo III del Título IV a las especialidades en materia de contratación pública. Estas medidas son de aplicación «a las actuaciones de cualesquiera de las entidades del sector público dirigidas a la gestión y ejecución de proyectos y actuaciones que sean financiables con los fondos europeos del Instrumento Europeo de Recuperación, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo Plus, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca» (art. 2.2, RDL 36/2020) (12). La normativa autonómica de medidas urgentes tiene un ámbito de aplicación diverso. Hay normas con un ámbito de aplicación restringido a los concretos contratos financiados con fondos *Next Generation* (13), o incluso solo a los principales, como el Mecanismos de Recuperación y Resiliencia y/o el

(11) La Disposición final séptima del Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias declara la aplicación supletoria de los artículos no básicos del RDL 36/2020.

(12) «Las especialidades previstas en el Capítulo III del Título IV del presente real decreto-ley serán aplicables, en todo aquello que resulte compatible con su naturaleza y régimen jurídico, a los contratos incluidos en el ámbito de aplicación del Libro Primero del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.» (Disposición adicional tercera, RDL 36/2020).

(13) Las medidas específicas de la Ley 9/2021 de Galicia en materia de fondos de recuperación son de aplicación a la gestión de los recursos económicos financiados por el Instrumento Europeo de Recuperación, aprobado por el Consejo Europeo de 21 de julio de 2021 (*Next Generation*) (art. 58).

REACT-EU (14), mientras que otras establecen un régimen específico contractual para todos, o buena parte, de los fondos europeos, sean o no estructurales (15).

2. Directrices de gestión y coordinación con incidencia directa en la gestión ágil y eficaz de los procedimientos de contratación

El RDL 36/2020 prevé que los órganos responsables para la gestión eficaz de proyectos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR), adoptarán una serie de directrices de gestión. Desde mi punto de vista todas ellas tienen impacto directo e indirecto en la agilidad y eficacia de la actuación administrativa. Con todo, a los efectos de nuestro objeto de estudio destacamos las siguientes:

- «Analizar los objetivos de gestión que les competen y los recursos disponibles para su cumplimiento» (art. 4, letra b). Es clave la planificación de las actuaciones a desarrollar por cada una de las unidades gestoras en el marco de la ejecución de los Fondos *Next Generation*. La correspondencia entre los proyectos de inversión y las capacidades de la correspondiente unidad gestora es el elemento fundamental para una adecuada planificación de las inversiones. Esto es lo que permite que las actuaciones puedan ser ejecutadas en los plazos previstos. Si no se tiene en cuenta la capacidad técnica o administrativa real de la entidad u órgano impulsor de proyectos vinculado al PRTR, la simplificación de procedimientos y la reducción de plazos normativos tendrá un efecto limitado. El riesgo de sobredimensionar objetivos y actuaciones, por el voluntarismo político de sacar el máximo provecho a la oportunidad que representan los fondos, puede poner en cuestión la ejecución en tiempo y forma de los fondos europeos.
- «Verificar las inadecuaciones de necesidades y disponibilidades en materia de recursos y proponer soluciones para el cumplimiento de la ejecución de proyectos asignados» (art. 4, letra b). La simplificación administrativa y de procedimientos puede contribuir a la consecución de los objetivos de una gestión ágil y eficiente de los fondos europeos.

(14) En el caso de Cataluña, las medidas de agilización del Decreto-ley 5/2021 son de aplicación a los contratos financiados con fondos derivados del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del REACT-EU. Ocurre lo mismo en el caso del Decreto-ley 6/2021 de Valencia (art. 12) y el Decreto-ley 3/2021 de Islas Baleares.

(15) Las medidas urgentes del Decreto-ley 3/2021 de Andalucía son aplicable a los contratos financiados con fondos europeos del Instrumento de Recuperación de la UE y con los fondos europeos del período de programación 2014-2020: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (art. 2.2).

De todas formas, la simplificación normativa no es ni el único, ni el medio más relevante para la consecución de tales metas. La falta de personal (16), sobre todo a nivel local, consecuencia de años de políticas de limitación en la reposición de efectivos, y las carencias en términos de capacitación (17) son un riesgo, sin duda, más relevante para abordar el desafío que representa la ejecución en plazo de los fondos *Next Generation* (18). Esta necesidad se ha previsto precisamente en el RDL 36/2020 (19) y en las normas equiparables

(16) MARTÍNEZ FERNÁNDEZ también apunta la importancia del reforzamiento del personal de los órganos externos que intervienen en la gestión contractual de los fondos *Next Generation*: «La Plataforma de Contratos del Sector Público tendrá un mayor número de anuncios y consultas (casi 70.000 atendió por email y telefónicamente en 2019) y más licitación electrónica (pese a su obligatoriedad, sigue siendo muy escasa en nuestro país); parece necesario reforzar sus medios humanos y valorar la capacidad que tienen sus medios materiales para absorber una mayor demanda. Lo mismo sucederá con los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, pues un aumento del número de contratos supondrá también el de recursos y con ello el tiempo de resolución y por lo tanto, de suspensión de la adjudicación (el TACRC ya tenía en 2019 una media de 57 días para resolver los recursos). También el Comité Superior de Precios para informar las fórmulas de revisión de los contratos de duración superior a cinco años, si, como se anuncia, los contratos concesionales van a tener un peso importante en la gestión de los fondos (art. 103 LCSP). Y por el mismo motivo la Oficina Nacional de Evaluación de Concesiones, que ha de evaluar los riesgos en éstas (art. 334 de LCSP); y el Comité Técnico de Cuentas Nacionales, que valora los efectos de las concesiones en las cuentas de la Administración contratante (DA 45^ª). También sería conveniente que las Juntas Consultivas del Contratación, en especial la del Estado (art. 328 LCSP), pudiera resolver las consultas que se le planteen de manera inmediata, pues es previsible que aumenten tanto por el incremento en el número de contratos como por la anunciada aprobación de una normativa de contratación específica para la gestión de los fondos comunitarios» (*Apuntes para la gestión contractual de los fondos comunitarios de recuperación del MFP*, www.obcp.es, 18 de noviembre de 2020).

(17) Sobre esta cuestión véase DE GUERRERO MANSO, M^ª del Carmen, *ProcurCompEU, una nueva oportunidad para lograr el reto de la profesionalización en la contratación pública de gran utilidad para la gestión de los Fondos Next Generation EU*, www.obcp.es, 1 de febrero de 2021.

(18) Sobre la importancia del factor humano en la ejecución de los fondos *Next Generation*, véase MARTÍNEZ HORNO, F. A., *La crisis como oportunidad de cambio para reinventar la Administración y reinventarse*, www.obcp.es, 19 de abril de 2021. Véase igualmente HERNÁNDEZ SALGUERO, Helena, *Reflexiones sobre la nueva vuelta de tuerca a la compra pública derivada de las exigencias del programa Next Generation. Simplificación sí, pero no solo*, www.obcp.es, 30 de noviembre de 2020.

(19) Los departamentos ministeriales encargados de la gestión de proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia elaborarán un instrumento de planificación estratégica. Ese instrumento contendrá una «propuesta de reorganización de los recursos del departamento y sus organismos públicos, de modo detallado y, en su caso, el incremento correlativo de las necesidades materiales, organizativas y de personal relacionadas de manera directa con la gestión de lo previsto en la letra b anterior. De ser preciso, se acompañará solicitud de unidades administrativas de carácter provisional, según los artículos 32 y 33 de este real decreto-ley» (art. 23.2, letra c). Véase asimismo las medidas de gestión de recursos

de las CCAA, que recogen expresamente medidas orientadas a la reorganización, la capacitación y el reforzamiento del personal de los departamentos implicados en la gestión de fondos europeos. Desde la perspectiva de la profesionalización, en la regulación autonómica podemos encontrar tanto previsiones en materia de formación en materia de contratación pública (20), como medidas organizativas como la preferencia por la conformación de mesas de adjudicación de carácter permanente (21). En todo caso, las carencias estructurales de personal y conocimiento técnico no parece que puedan ser compensadas con medidas a corto plazo. La disponibilidad de personal con experiencia y conocimiento técnico suficiente para la identificación de inversiones y la consiguiente preparación técnica contractual requiere de un tiempo del que actualmente no disponemos. Por ello, muchas de las medidas de personal, destinadas por ejemplo a la reorganización del personal propio o a la provisión de plazas de funcionarios interinos, no van a permitir cubrir las necesidades apuntadas. Va a ser preciso acudir a la contratación de asistencias técnicas para la preparación técnica de los contratos que se refieran a prestaciones de elevada complejidad técnica, para la elaboración de proyectos o de pliegos técnicos. Es preciso en este sentido realizar una adecuada planificación de los procesos de preparación de este tipo de contratos de servicios, para evitar que los procesos de preparación y adjudicación contractual de estas prestaciones, puedan suponer retrasos en la gestión contractual de las inversiones principales, poniendo en riesgo el cumplimiento de los limitados plazos de los *Next Generation*. En este sentido, se echa en falta la adopción de medidas normativas de flexibilización de los márgenes de la contratación menor para los contratos de asistencia

humanos contenidas en los artículos 27 y siguientes del RDL 36/2020. Asimismo, el instrumento de planificación estratégica también integrará «una propuesta de formación para el personal adscrito a unidades que tengan encargada la gestión de proyecto o tareas ligadas a la ejecución del Plan de Recuperación, transformación y Resiliencia» (art. 23.2, letra d). El Instituto Nacional de Administración Pública, de acuerdo con las orientaciones de la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, impartirá «formación a medida para la ejecución del Plan en materias tales como (...) licitación pública» (art. 26.1). Este instrumento de planificación estratégica ha sido adoptado, en términos similares, por la legislación autonómica. Véase, p.e., el art. 9 del Decreto-ley 4/2021 de Islas Canarias.

(20) El Decreto-ley 4/2021 de Islas Canarias establece, por ejemplo, que el Instituto Canario de Administración Pública, de acuerdo con las orientaciones del Comité Director de Planes y Proyectos, impartirá formación a medida para la gestión de fondos en materia de contratación pública (art. 18.1).

(21) El Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias dispone que se «tenderán a conformar mesas de adjudicación de carácter permanente», «con el fin de mejorar la especialización y profesionalización de la contratación pública» (art. 30.8)

técnica y consultoría directamente vinculados con la preparación técnica de inversiones financiadas con fondos *Next Generation*. Esto permitiría un ahorro considerable de tiempo.

- Crear foros técnicos y grupos de trabajo, «con carácter permanente, temporal u ocasional para el intercambio de buenas prácticas, la generación de soluciones comunes cooperativas o el aprendizaje de los pares» (art. 4, letra g). Teniendo en cuenta que los objetivos del PRTR predeterminan en buena medida las tipologías de prestaciones que tienen cabida en sus objetivos (p.e., eficiencia energética de edificios), la generación de espacios, de ámbito regional o estatal, para el intercambio de buenas prácticas o la elaboración recomendaciones de armonización de procedimientos es un elemento de especial interés para agilizar los procedimientos y mejorar la calidad de los procesos de preparación contractual, con claras implicaciones potenciales sobre los tiempos y la calidad del proceso de ejecución de los correspondientes contratos. Esta solución ha sido adoptada igualmente por la legislación autonómica con la creación de organismos, comités, o grupos de trabajo responsables de dichas tareas (véase el caso de Cataluña, Extremadura, Galicia, etc.).
- «Trabajar en equipos multidisciplinares o de origen distinto si aumentara la eficacia y eficiencia de la gestión» (art. 4, letra i). Desde la perspectiva de agilizar los procedimientos de contratación, este enfoque puede ser de particular interés. Los proyectos de inversión ligados al cumplimiento de los objetivos de los fondos *next generation* son en muchos casos de carácter complejo (p.e. inversiones en renovación de instalaciones municipales de tratamiento de residuos).

El coste temporal de estos procedimientos se produce en dos momentos clave: la preparación técnica del contrato; y la valoración de las ofertas.

El proceso de preparación contractual puede agilizarse mediante la creación de mesas de trabajo integradas por representantes de los diferentes servicios que intervienen en la aprobación del expediente (servicios de contratación, asesoría jurídica, intervención), de modo que la unidad gestora, responsable de la preparación técnica de la prestación, pueda compartir sus trabajos desde una fase inicial. La implicación de los diferentes actores que intervienen en la aprobación del expediente desde esa fase inicial sirve para «engrasar» todo el proceso, de modo que la unidad gestora integre la perspectiva jurídico-económica de los órganos informantes en el propio proceso de elaboración de los documentos contractuales (pliegos técnicos, estudio de viabilidad, etc.). Si se incorpora en fase inicial la perspectiva y el criterio de todos estos actores, se reduce notablemente el riesgo de

correcciones, derivadas de los actos e informes técnicos que emite cada uno de ellos, que dilatan la aprobación del expediente de contratación. Este tipo de actuaciones son una inversión de esfuerzo y tiempo, que acaba compensando tanto en términos de agilidad en la adjudicación del contrato, como con relación a la calidad técnica de la preparación contractual.

Por otra parte, la adjudicación de contratos de obras o servicios de especial complejidad se retrasan, a veces meses, por la propia carga de trabajo y dificultad técnica que representa la evaluación de las complejas ofertas presentadas. Para reducir el tiempo de la evaluación de estas ofertas es adecuado acudir a la creación de comisiones técnicas de composición interdisciplinar (técnicos de la unidad gestora, con el apoyo por ejemplo de perfiles jurídicos especializados en contratación pública) e interorgánicos o interadministrativos (que integren técnicos del sector público con experiencia de otras unidades administrativas o de otras entidades públicas). Esto no solo permite acortar los tiempos de emisión de los informes técnicos de valoración, sino que da mayores garantías de objetividad y acierto en la actuación administrativa (22).

El RDL 36/2020 prevé igualmente que para «aumentar la coordinación de las unidades administrativas es posible la creación de grupos de trabajo o designar unidades existentes para coordinar materias transversales de gestión y proponer soluciones comunes a todos los departamentos en materia tales como la contratación pública» (art. 5.1). Estos grupos «harán propuestas y recomendaciones que serán adoptadas y ejecutadas en su caso por los órganos responsables de la gestión competentes en la materia» (art. 5.2). Estas previsiones son de aplicación a la Administración General del Estado (23).

(22) Desde otra perspectiva, el Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias prevé que para la aplicación de criterios de valoración sometidos a juicio de valor se podrán constituir comités de expertos, cuando el importe de la licitación sea superior a dos millones de euros (art. 41). El Decreto-ley 3/2021 de las Islas Baleares prevé esta posibilidad, sin límite económico e incluso para los supuestos en que los criterios sometidos a juicio de valor, non tengan una ponderación más grande que la que corresponda a los criterios evaluables mediante fórmulas (art. 19.1). El grupo de expertos, que puede estar formado por empleados públicos o profesionales externos, debe ser de un mínimo de tres, con calificación apropiada, elegidos por el órgano de contratación. El nombramiento del grupo de expertos debe publicarse en el perfil del contratante, junto con la declaración responsable de ausencia de conflicto de intereses, que deben de presentar antes del nombramiento (art. 19.1, in fine, Decreto-ley 3/2021 de las Islas Canarias). En sentido contrario, LARREA VILLARROYA, F., IRIBARREN HERNÁIZ, J., proponen, como medida de agilización administrativa, suprimir la figura del comité o, en su defecto, establecer su carácter meramente potestativo (*Ley de Contratos: Plan de desescalada*, www.obcp.es, 18 de enero de 2021).

(23) Este artículo no tiene carácter básico. Solo es de aplicación a la Administración General del Estado. A estos efectos, la creación de los grupos de trabajo o la designación de

Con carácter general y más allá de la propia administración general del Estado, es relevante la creación de grupos de trabajo interorgánicos ligados a los procesos de ejecución contractual de fondos europeos, que pueden servir de espacios para coordinar adecuadamente las unidades administrativas que intervienen en la ejecución, para realizar recomendaciones y fijar criterios administrativos uniformes o desarrollar documentos o pliegos tipo, o, incluso, para capacitar a los responsables en la preparación de los pliegos, sobre los criterios específicos que deben respetar en atención al concreto fondo europeo que ejecuten. En este sentido, estos grupos tienen un papel relevante en la reducción de los riesgos de eventuales descertificaciones futuras.

3. Medidas específicas de agilización del Real Decreto Ley 36/2020 en materia de contratación pública y de las normas autonómicas de medidas urgentes

A) Eliminación de requisito de autorización de gasto

Los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos europeos procedentes del PRTR quedan excepcionados del requisito de la autorización para contratar prevista en el artículo 324 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (art. 49, RDL 36/2020). No será por tanto precisa la autorización del Consejo de Ministros cuando el valor estimado del contrato o acuerdo marco sea igual o superior a doce millones de euros, o cuando el pago de los contratos se concierte mediante el sistema de arrendamiento financiero o mediante el sistema de arrendamiento con opción de compra y el número de anualidades supere cuatro años (24). Encontramos previsiones similares de exención de la autorización de gasto en las normas autonómicas de medidas urgentes para la ejecución de los fondos *Next Generation* (25).

las unidades de coordinación corresponderá al Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 5.3, RDL 36/2020).

(24) También se elimina, para los encargos a medios propios financiados mediante fondos del PRTR, el requisito de la autorización del Consejo de Ministros previa a la suscripción de encargos a medios propios, tal y como está previsto en el artículo 32.6, letra c, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre (art. 55).

(25) Véanse: artículo 17.6, Decreto-ley 5/2021 de Cataluña; artículo 19, Decreto-ley 3/2021 de Andalucía; art. 16, Ley 4/2021 de Castilla-La Mancha. Además, en el Decreto-ley 5/2021 de Cataluña se indica que en los contratos que deban ser autorizados por el Gobierno, la certificación de que el contrato está financiado con los fondos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU exime del correspondiente informe económico (art. 17.7).

B) Elevación de los umbrales para el recurso a los procedimientos abiertos simplificados ordinario y abreviado

Con esta finalidad, el RDL 36/2020 eleva los umbrales económicos para recurrir a los procedimientos abiertos simplificados, ordinario (26) y abreviado (27), «de modo que resulten aplicables a un mayor número de contratos, lo que permitirá la agilización en su tramitación» (exposición de motivos). Con todo, habrá que esperar para valorar en qué medida se acude al procedimiento abierto simplificado, para la ejecución de los fondos *Next Generation EU* (28). No parece que vaya a ser la vía principal, aunque puede tener su importancia especialmente en el ámbito de la administración local.

C) Reducción de los plazos del procedimiento de adjudicación. Especial referencia a la tramitación de urgencia

a) La tramitación de urgencia de los contratos financiados con fondos *Next Generation EU*

El cumplimiento de los plazos es uno de los elementos claves en la gestión exitosa de los fondos *Next Generation* (29). En este sentido, la rapidez y la

(26) En el caso particular del procedimiento simplificado ordinario se permite su utilización en el supuesto de los contratos –que se vayan a financiar con fondos procedentes del PRTR– de valor estimado inferior al umbral establecido por la Comisión Europea para los contratos sometidos a regulación comunitaria. Pero además del cumplimiento de este criterio debe cumplirse una segunda condición (que es la misma que exige la LCSP en su artículo 159.1, letra b): que entre los criterios de adjudicación previstos en el pliego no hay ninguna evaluable mediante juicio de valor o, de haberlos, su ponderación no supere el 25% del total, salvo en el caso de que el contrato tenga por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, en que su ponderación no podrá superar el cuarenta y cinco por ciento del total (art. 53, RDL 36/2020). Véanse en este mismo sentido el artículo 35 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura.

(27) El procedimiento simplificado abreviado se aplicará a los contratos de obra de valor estimado inferior a 200.000 euros y a los contratos de suministros y servicios de valor estimado inferior a 100.000 euros, que se vayan a financiar con fondos procedentes del PRTR, excepto los que tengan por objeto las prestaciones de carácter intelectual. En la LCSP estos umbrales descienden hasta los 80.000 euros en el contrato de obras, y los 60.000 euros en los contratos de suministros y de servicios (art. 159.6, LCSP). La normativa autonómica ha reiterado dicha previsión entre sus medidas urgentes para ejecutar contractualmente los fondos europeos. Véanse en este sentido el artículo 33 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura.

(28) Con relación al procedimiento abierto simplificado, GIMENO FELÚ indica que «no parece que éste vaya a ser el procedimiento “ordinario” en la elección de proyectos transformadores de primer orden, como parece exigir la normativa europea» (*De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución*, www.obcp.es, 25 de enero de 2021).

(29) El Decreto-Ley 3/2021 de Extremadura indica, de forma muy directa, que los plazos son «aún más perentorios que los establecidos en otros mecanismos europeos anteriores».

prioridad en la ejecución de los procedimientos de adjudicación de contratos financiados con fondos *Next Generation* es fundamental para los objetivos de recuperación económica (30).

Con esta finalidad, el RDL 36/2021 ha establecido unas reglas especiales sobre la tramitación de urgencia para los contratos financiados con fondos *Next Generation* en coherencia con los principios de prioridad y celeridad, aunque veremos en qué medida suponen una novedad real con relación al régimen del artículo 119, LCSP.

Así, los órganos de contratación «deberán examinar si la situación de emergencia impide la tramitación ordinaria de los procedimientos de licitación», al licitar los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y resiliencia. Si el órgano entiende que la situación de urgencia impide la tramitación ordinaria, aplicará la tramitación urgente del expediente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 119 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre (art. 50.1, RDL 36/2021).

La Junta Consultiva de Contratación de Contratación Pública del Estado (en adelante JCCPE) ha interpretado, en su Instrucción de 11 de marzo de 2021 (31), que el artículo 50.1 «precisa la necesidad de que el órgano de contratación analice si existe una característica y significativa situación de emergencia respecto del contrato público en cuestión y si esta situación impide de facto la tramitación ordinaria del procedimiento por la vía común». «Hay que aclarar —sigue afirmando la Junta Consultiva— que la imposibilidad a

«Si no se ejecuta en tiempo las consecuencias serán nefastas. Esta premura temporal se une al volumen de fondos que se recibirán. Se debe de ejecutar mucho y en poco tiempo. Para ejecutar rápido hay que anticiparse. Y para que ello sea posible, es imprescindible que las administraciones públicas se desprendan de rémoras organizativas del pasado que lastran su funcionamiento» (exposición de motivos).

(30) La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado se ha pronunciado en el mismo sentido en los siguientes términos: «La recuperación económica se torna en este momento en una necesidad de gran trascendencia. Dicha recuperación debe ser prioritaria y lo más rápida posible, razón por la cual la contratación no debe quedarse atrás en la adaptación de su regulación a los principios de prioridad y celeridad, al tratarse de un mecanismo de gran trascendencia para la ejecución de las medidas que se juzguen oportunas en el proceso de relanzamiento de la economía en todos sus aspectos» (Instrucción de 11 de marzo de 2021).

(31) Instrucción de 11 de marzo de 2021 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado sobre la tramitación de urgencia de los procedimientos de licitación de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de recuperación, transformación y resiliencia (en adelante Instrucción de 11 de marzo de 2021). Esta instrucción ha sido emitida en virtud del artículo 57 del RDL 36/2020, que habilita a la Junta para dictar las instrucciones que resulten necesarias para coordinar la aplicación del RDL, a fin de la correcta tramitación de los contratos financiados con fondos del PRTR. Estas instrucciones serán obligatorias para todos los órganos de contratación del sector público estatal.

la que alude la norma se refiere también a la tramitación sujetas a los plazos ordinarios haga estéril la celebración del contrato». «Este examen debe realizarse por el órgano de contratación en cada uno de los procedimientos que se vayan a financiar» con los fondos procedentes del PRTR (32).

Como ha interpretado la Junta Consultiva (33), el RDL no establece una habilitación *ex lege* para utilizar la tramitación de urgencia, con relación a los contratos financiados con fondos procedentes del PRTR. La imposibilidad de declarar *ex lege* la aplicación de la tramitación de urgencia a todos los contratos Next Generation «es consecuencia de la normativa comunitaria sobre la materia, la cual actúa como parámetro a los efectos de valorar la correcta aplicación de los fondos concedidos a cada Estado miembro». La Junta se basa en la nota aclaratoria de la Comisión Europea «*Projets financed from recovery funds: shortening of time limits in public procurement procedures*»:

«(...) la Comisión recuerda que, aunque la necesidad de actuar y ejecutar con rapidez los contratos financiados por el fondo puede ser entendida como una situación de urgencia, y aunque esta presunción puede aplicarse a estos contratos, las Directivas solo autorizan el uso del procedimiento acelerado como una excepción. Ello impide que se puedan fijar normativamente plazos acortados a todos los contratos públicos, estén o no relacionados con los fondos de que tratamos. Aunque pueda justificarse una urgencia general en la necesidad de actuar con rapidez en la recuperación económica, la Comisión considera que el recurso a la tramitación de urgencia únicamente cabe en los casos en que los plazos ordinarios sean realmente impracticables para tramitar el procedimiento, y todo ello amparándose en la eventual merma de la competencia que ello puede suponer, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas, en el obligado respeto de los principios de concurrencia, transparencia, igualdad de trato y no discriminación y en la necesidad de salvaguardar los acuerdos de la UE en materia de gobernanza en la contratación pública.

En resumen, el criterio de la Comisión Europea se puede explicar en tres ideas:

- La aplicación de la tramitación de urgencia se configura como excepcional, y no cabe de forma generalizada o automática. Por ello es menester que el órgano de contratación valore, caso por caso, las circunstancias que podrían exigir una tramitación más rápida frente a los riesgos de limitar la competencia o infringir los principios básicos del Tratado, dados los eventuales efectos perjudiciales sobre la competencia de la reducción de plazos
- Resulta necesario justificar la situación de urgencia por parte de la entidad contratante, de modo que solo cabe aplicar la tramitación de urgencia en los casos en los que los plazos establecidos sean realmente impracticables,

(32) Instrucción de 11 de marzo de 2021, pp. 4 y 5.

(33) Véase la Instrucción de 11 de marzo de 2021 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado sobre la tramitación de urgencia de los procedimientos de licitación de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de recuperación, transformación y resiliencia.

debiéndose dejar constancia de la justificación en el expediente y publicar tal circunstancia en el anuncio de licitación del contrato.

- En todo caso es imprescindible respetar las exigencias de los principios de no discriminación, igualdad de trato y proporcionalidad, intentando alcanzar el mayor grado de transparencia posible.

Consecuentemente, los órganos de contratación han de incluir una adecuada justificación, caso por caso, de la situación de urgencia en el anuncio del contrato.»

En atención a dicho análisis la Junta Consultiva, en su Instrucción de 11 de marzo de 2021, indica que «la solución adoptada por el legislador interno es respetuosa con esta orientación no normativa de la Comisión Europea y, en definitiva, no resulta muy diferente, en términos generales, de la contenida en el artículo 119 de la LCSP (34)» (35). De acuerdo con ello, la Junta concluye:

«Es común en ambos preceptos la necesidad de justificar la existencia de una situación de urgencia, justificación que para la aplicación del artículo 119 exige una necesidad inaplazable o que razones de interés público la exijan, y que en la norma comunitaria se concreta en que los plazos ordinarios sean realmente impracticables para tramitar el procedimiento. Por tanto, el artículo 50 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, es semejante al artículo 119 de la LCSP respecto de la necesidad de justificación previa y prevé su aplicación cuando se cumpla la condición de que la situación de urgencia impida la tramitación ordinaria del procedimiento de licitación y, por tanto, exige una declaración de urgencia que debe estar debidamente motivada, incluyendo un análisis sobre la circunstancia anterior. (...)

En los supuestos de aplicación de plazos más breves en los procedimientos abierto ordinario, en el restringido y en el de licitación con negociación sujetos a regulación armonizada, la declaración de urgencia, con la consiguiente motivación, debe contenerse, según el precepto que es objeto de nuestro análisis, en el expediente del contrato, debiendo constar también la motivación de modo expreso en el anuncio de licitación.

En el resto de los supuestos, será precisa igualmente la declaración de urgencia debidamente motivada, sujeta a las condiciones descritas en el artículo 119 de la LCSP, y su inclusión en el anuncio de licitación del contrato conforme al Anexo III, sección cuarta, apartado 12 de la LCSP». (36)

(34) «Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada.» (art. 119.1, LCSP).

(35) Instrucción de 11 de marzo de 2021, p. 7.

(36) *Idem*, pp. 7 y 8.

En atención a todo lo expuesto, la JCCPE llega a la siguiente conclusión sobre la interpretación del artículo 50 del RDL 36/2020:

«El artículo 50 del Real-Decreto Ley 36/2020, que tiene carácter básico según su Disposición Final Primera y resulta, por tanto, de aplicación a todo el Sector Público, configura la aplicación de la tramitación de urgencia como excepcional, de modo que no cabe de forma generalizada o automática para los contratos financiados con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Tal interpretación deriva de las normas propias del Derecho Comunitario, que impiden una declaración *ex lege* de urgencia de todos los procedimientos de licitación de contratos financiados con cargo a los citados fondos.

En consecuencia, resulta necesario que el órgano de contratación valore, caso por caso, las circunstancias que podrían exigir una tramitación más rápida, ponderando debidamente los riesgos de limitar la competencia o infringir los principios básicos del Tratado, dados los eventuales efectos perjudiciales sobre la competencia de la reducción de plazos (especialmente para las PYMEs).

Conforme al artículo 50 del Real Decreto-ley 36/2020, que a su vez remite al artículo 119 de la Ley 9/2017, es imprescindible que la entidad contratante justifique para todos sus contratos, con independencia de que estén o no sujetos a regulación armonizada, la situación de urgencia, razón por la cual sólo cabe aplicar la tramitación de urgencia en los casos en los que los plazos establecidos sean realmente impracticables, debiéndose dejar constancia de la justificación en el expediente y publicar tal circunstancia en el anuncio de licitación del contrato.

En todo caso es imprescindible respetar las exigencias de los principios de no discriminación, igualdad de trato y proporcionalidad que consagra el Derecho Comunitario, intentando alcanzar el mayor grado de transparencia posible»

Con todo procede relativizar la importancia de la tramitación urgente, como mecanismo principal para la agilización de los procedimientos de contratación. Como hemos señalado, los momentos principales en términos de consumo de tiempo son la preparación de los pliegos técnicos y la valoración de las ofertas, especialmente en el caso de las prestaciones técnica, económica u organizativamente complejas, como se atisba que pueden ser parte de los proyectos de inversión *Next Generation*. Desde esta perspectiva, la adecuada planificación de las fases de preparación, adjudicación y ejecución del contrato, o la disponibilidad de medios humanos, adecuadamente capacitados, propios o externos a la organización, para la preparación del contrato o la valoración de las ofertas, y la articulación de medios de control de la ejecución del contrato son elementos de mayor relevancia con relación a la rápida ejecución de las inversiones.

b) Las previsiones de la normativa autonómica para la tramitación acelerada de los procedimientos o incluso la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad

La normativa autonómica de medidas urgentes ha acogido previsiones similares al RDL 36/2021 sobre la tramitación de urgencia (37). Estas previsiones eran innecesarias dado el carácter básico del artículo 50 del RDL 36/2020. Por otra parte, cabe indicar que en la legislación autonómica encontramos previsiones normativas que disponen la aplicación automática de la tramitación de urgencia, sin previa valoración sobre la imposibilidad de la tramitación ordinaria. Es el caso de Cataluña (38). Esta previsión es de dudosa legalidad, teniendo no solo lo ya indicado respecto a la compatibilidad de una habilitación ex lege de la tramitación de urgencia con el Derecho comunitario, sino también desde la perspectiva del respeto a la legislación básica estatal.

En la normativa catalana, se indica, por otra parte, la posibilidad de utilizar el procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia (art. 168, letra b, LCSP), cuando en el expediente se justifique adecuadamente «la imposibilidad de cubrir las necesidades perseguidas» mediante la tramitación urgente de los contratos y acuerdos marcos que se financian con fondos procedentes del MRR y del fondo REACT-EU (art. 17.8, Decreto-ley 5/2021) (39). Esta posibilidad ha sido acogida *a posteriori* por otras normas autonómicas (40). Los

(37) Véanse el art. 30.1, Decreto-ley 3/2021 de Extremadura; el art. 7.3 del Decreto-ley 3/2021 de Islas Baleares; el art. 9.1 del Decreto-ley Foral 4/2021 de Navarra; Disposición adicional quinta, apartado primero, de la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021 de la Comunidad Valenciana; el art. 18 de la Ley 4/2021 de Castilla-La Mancha.

(38) La norma dispone que «se aplicará la tramitación urgente prevista en el artículo 119 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público en los contratos y acuerdos marco que se financien con fondos provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU» (art. 17.2, Decreto-ley 5/2021). Véase también el artículo 17.7, que indica que «en los contratos que deban ser autorizados por el Gobierno, la certificación de que el contrato está financiado por fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» implica que la tramitación y aprobación del Gobierno tiene que carácter urgente y preferente.

(39) Sobre las condiciones para el recurso al procedimiento negociado sin publicidad, véase la Comunicación de la Comisión Europea «Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19» (2020/c 108 l/01).

(40) El Decreto-ley 3/2021 de Extremadura prevé esta posibilidad cuando «la tramitación urgente se prevea insuficiente para lograr una eficaz distribución y gestión de fondos europeos» (art. 35.1). También se establece que no procederá la solicitud de tres ofertas «cuando la prestación objeto del contrato solo pueda ser prestada por un único empresario, o cuando la tramitación de la solicitud dificulte, impida o suponga un obstáculo para satisfacer de forma inmediata las necesidades que en cada situación motiven la actual contrata-

órganos de contratación que recurran a este procedimiento deberán emitir un informe justificativo del cumplimiento de los criterios acumulativos que justifican el recurso a esta herramienta (41). Con todo, parece difícilmente justificable el recurso a este procedimiento como una vía de gestión habitual de los fondos *next generation*, en atención a la interpretación restrictiva del concepto de «imperiosa urgencia» por el TJUE y a la necesidad de justificación en «sucesos imprevisibles para el poder adjudicador en cuestión» (42).

c) Las especialidades procedimentales previstas en el RDL 36/2020 en el marco de los procedimientos tramitados de urgencia y otras medidas para la agilización de la ejecución de los fondos europeos

En los casos en los que los órganos de contratación justifiquen el recurso a la tramitación urgente, el RDL 36/2021 prevé que «podrán ser de aplica-

ción». «En estos casos se justificará dicho extremo en informe motivado que se incorporará al expediente». «En cualquier circunstancia, la solicitud de al menos tres ofertas se entenderá cumplida si se acredita la publicidad previa de la licitación en el perfil del contratante» (art. 35.2). También prevé esta posibilidad de recurso al procedimiento negociado sin publicidad, en iguales términos que la legislación catalana, el Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias (véase artículo 30.5). Asimismo, la Ley 4/2021 de Castilla-La Mancha prevé, igualmente, que «excepcionalmente», se podrá adjudicar el contrato mediante el procedimiento negociado sin publicidad, «cuando una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles y no imputables al órgano de contratación, demande la pronta ejecución de un contrato financiable con fondos europeos y ello no pueda lograrse mediante la tramitación urgente» (art. 18.2).

(41) De acuerdo con las orientaciones de la Comisión en el contexto de la pandemia, para el recurso al procedimiento negociado sin publicidad, deben darse la concurrencia acumulativa de los siguientes criterios justificativos: «sucesos imprevisibles para el poder adjudicador en cuestión»; «extrema urgencia que hace imposible el cumplimiento de los plazos generales»; «nexo causal entre el suceso imprevisto y la extrema urgencia»; y «uso en la medida estrictamente necesaria para cubrir el vacío hasta que se encuentren soluciones más estables» (Comunicación de la Comisión Europea «Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19» [2020/c 108 l/01]). Además, en coherencia con la doctrina del TJUE (Sentencia del TJUE de 20 de junio de 2013, asunto C-352/12, apartados 50 a 52), si se invoca la imperiosa urgencia, la necesidad de contratación ha de satisfacerse inmediatamente. No puede acudir a este procedimiento excepcional para adjudicaciones de contratos que tarden más de lo que habrían tardado si se hubiera recurrido a un procedimiento transparente, abierto o restringido, incluidos los procedimientos (abiertos o restringidos) acelerados (Comunicación de la Comisión Europea «Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19» [2020/c 108 l/01]).

(42) En este orden de cosas, GALLEGO CÓRDOLES indica, acertadamente, que «no parece por tanto que este procedimiento deba ser el ordinario para gestionar de forma ágil unos fondos que en modo alguno pueden calificarse de inesperados» (*Oscuros atajos en la gestión de los fondos de recuperación: la tramitación de emergencia*, www.obcp.es, 18 de febrero de 2021).

ción» una serie de especialidades procedimentales para agilizar la gestión contractual, que prevén medidas de reducción de plazos y su cómputo en días naturales.

La norma configura una mera posibilidad. El órgano de contratación, en el marco de la tramitación urgente, podrá aplicar algunas, todas o ninguna de las especialidades contenidas en el artículo 50 del RDL 36/2021. De todas formas, más allá del tenor literal, no parece razonable, con carácter general, que una vez justificada la urgencia, el órgano de contratación deje sin aplicar las posibilidades de reducción de los plazos de tramitación previstas en el mencionado artículo. Con todo, tal y como ha interpretado la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, «la norma diferencia claramente algunas reglas en que se establecen plazos máximos o mínimos, donde otros menores o mayores pueden admitirse, y otras que aluden a plazos imperativos y, por tanto, inmodificables». «En consecuencia —sigue diciendo la Junta-, aunque la norma contenga una referencia genérica al carácter potestativo de estas especialidades procedimentales, de emplearse, habrá determinados límites temporales y plazos que necesariamente habrán de respetarse» (43).

Indicamos a continuación las especialidades procedimentales contenidas en el artículo 50 del RDL 36/2020:

- «Los plazos fijados para la tramitación del procedimiento abierto podrán reducirse hasta la mitad (44) por exceso, salvo el plazo de presentación de proposiciones, que los órganos de contratación podrán reducir hasta un mínimo de quince días naturales contados desde la fecha del envío del anuncio de licitación» (art. 50.1, letra a) (45).

De la posibilidad de reducción a la mitad de los plazos para la tramitación del procedimiento abierto, se exceptúa el plazo de presentaciones de proposiciones. Como ha indicado la Junta Consultiva, «este límite tiene el carácter de reducción máxima, que no tiene por qué alcanzarse necesariamente, y es el mismo que se establece en el artículo 27.3 de la Directiva y en el 156.3 b) de la LCSP» (46). Con todo, hay que ser consciente que la disponibilidad de un plazo suficiente es esencial no solo para la elaboración de ofertas técnicas de calidad,

(43) Instrucción de 11 de marzo de 2021, p. 9.

(44) La Junta Consultiva ha interpretado que «esto significa que, en los plazos concretados en días impares, por ejemplo, de 15 días, el plazo en cuestión se dividirá por dos y se contará el exceso hasta el número entero siguiente, de modo que el plazo en cuestión quedará fijado en 8 días. Tal operación no es necesaria en el caso de los plazos fijados en días pares» (Instrucción de 11 de marzo de 2021, p. 10).

(45) La normativa autonómica recoge esta misma previsión. Véase el artículo 30.1 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura.

(46) Instrucción de 11 de marzo de 2021, p. 10.

sino también para garantizar un nivel de concurrencia adecuada o facilitar la introducción de un enfoque técnico o estratégico innovador en las proposiciones. El objetivo de la reducción de plazos no puede suponer un obstáculo para la competencia (47) o para el desarrollo de ofertas de calidad o innovadoras, tanto en el plano técnico como estratégico (48). La reducción de plazos, ajustando excesivamente el plazo de presentación de proposiciones, puede implicar paradójicamente riesgos temporales importantes debido a los problemas en la ejecución contractual de la prestación, derivados de la precipitación a la hora de presentar ofertas no suficientemente maduras a nivel técnico o económico.

- «Se mantendrán sin cambios los plazos establecidos en el artículo 159 apartados 3 y 4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, respecto a la tramitación del procedimiento abierto simplificado ordinario, de conformidad con lo señalado en el apartado 5 de dicho artículo». No obstante, el plazo de presentación de proposiciones será de un máximo de quince días naturales en todos los casos, incluido el caso del contrato de obras (49). Debe respetarse «la regla contenida en el artículo 136.1 de la LCSP en el sentido de que el plazo ha de fijarse teniendo en cuenta el tiempo que razonablemente pueda ser necesario para preparar la proposición, atendida la complejidad del contrato, y respetando, en todo caso, los plazos mínimos fijados en la Ley» (50). Asimismo, se reducen los plazos de valoración de las proposiciones en los supuestos en que se contemplen criterios de adjudicación cuya cuantificación dependa de un juicio de valor. Así, la valoración de las proposiciones se hará por los servicios técnicos del órgano de contra-

(47) MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, con buen criterio, indica que «reducir los plazos para presentar las plicas, supone recibir menos ofertas, menos estudiadas y un claro beneficio para las grandes empresas frente a las pequeñas y medianas, a cambio solo de acortar sólo en unos diez días una tramitación de no menos de seis meses de media» (*Apuntes para la gestión contractual de los fondos comunitarios de recuperación del MFP*, www.obcp.es, 18 de noviembre de 2020).

(48) El Decreto-ley 3/2021 de Extremadura excepciona la aplicación del artículo 31 de la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación socialmente responsable de Extremadura, a los contratos financiados con fondos europeos (art. 29). Este artículo 31 prevé, por ejemplo, la ampliación de plazo de presentación de proposiciones en los contratos en los que se prevea la posibilidad de ofrecer soluciones innovadoras, eficientes y sostenibles, con la finalidad de «permitir un mejor estudio y propuesta». La ampliación puede extender hasta el doble del mínimo legal.

(49) La LCSP establece para el procedimiento abierto simplificado ordinario que el plazo para la presentación de proposiciones no podrá ser inferior a quince días a contar desde el siguiente a la publicación en el perfil de contratante del anuncio de licitación. En los contratos de obras el plazo será como mínimo de veinte días (art. 159.3, LCSP)

(50) Instrucción de 11 de marzo de 2021, JCCPE, p. 11.

tación en un plazo no superior a cuatro días naturales (51), debiendo ser suscritas por el técnico o técnicos que realicen la valoración (art. 50.1, letra b, RDL 36/2020 (52)) (53).

- En el caso del procedimiento abierto simplificado abreviado (art. 159.6, LCSP), el plazo para la presentación de proposiciones será de un máximo de ocho días naturales (10 días en la LCSP (54)). No obstante, cuando se trate de compras corrientes de bienes disponibles en el mercado el plazo será de cinco días naturales (art. 50.1, letra c, RDL 36/2020) (55).
- Los plazos fijados para la tramitación del procedimiento restringido y del procedimiento de licitación con negociación «podrán» reducirse hasta la mitad por exceso. Con todo, el plazo de presentación de solicitudes podrá reducirse hasta un mínimo de quince días naturales, mientras que el de presentación de las proposiciones en ningún caso será inferior a diez días naturales (art. 50.1, letra d, RDL 36/2020) (56).

(51) La LCSP prevé que en los supuestos en que en el procedimiento se contemplen criterios de adjudicación cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, la valoración de las proposiciones se hará por los servicios técnicos del órgano de contratación en un plazo no superior a siete días, debiendo ser suscritas por el técnico o técnicos que realicen la valoración. Se produce una reducción de siete a cuatro días (art. 159.4, letra e, LCSP).

(52) La normativa autonómica de medidas urgentes reitera estas previsiones del 50.1 del RDL 36/2020. Véanse los artículos 30.2 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura. Por su parte el Decreto-ley 3/2021 de las Islas Baleares prevé que el plazo máximo para la valoración de criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor debe ser de diez días hábiles, desde la fecha de apertura del sobre correspondiente (art. 19.1).

(53) MORENO MOLINA indica que «había otra medida importante que se podría haber abordado por el RD-Ley 36/2020, como es la supresión del requisito para los licitadores que se presenten a licitaciones realizadas a través de este procedimiento de estar inscritos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (ROLECSP) o, cuando proceda, en el Registro Oficial de la correspondiente Comunidad Autónoma, en la fecha final de presentación de ofertas siempre que no se vea limitada la concurrencia (artículo 159.4.a), LCSP» (MORENO MOLINA, J.A., «La ejecución de los fondos de recuperación europeos. Medidas sobre contratación pública introducidas por el RDL 36/2020», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 119, enero-abril 2021, p. 297). Véase, en parecidos términos, VÁZQUEZ MATILLA, J. «Fondos europeos COVID-19: pautas para la gestión exitosa de las contrataciones públicas maximizando los fondos y evitando las correcciones», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 170.

(54) La LCSP establece que la presentación de proposiciones no podrá ser inferior a diez días hábiles, a contar desde el siguiente a la publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante. No obstante, cuando se trate de compras corrientes de bienes disponibles en el mercado el plazo será de 5 días hábiles (art. 159.6, LCSP).

(55) Se contienen previsiones iguales o similares en la legislación autonómica de aplicación. Véase el artículo 30.3 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura.

(56) La LCSP dispone que el plazo de presentación de solicitudes en el procedimiento restringido, tramitado de urgencia, no podrá ser inferior a quince días, contados a partir de

Más allá de los plazos indicados, la OIRESCON recomienda la utilización de este procedimiento como herramienta de apoyo a la gestión de los fondos (57).

La aplicación de las reducciones de plazos indicadas para los procedimientos abiertos, restringido y de negociación, en el caso de los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada, requerirá que en el expediente se incluya la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada. Esta motivación deberá ser incluida igualmente en el anuncio de licitación (58). No obstante, para respetar las exigencias del Derecho comunitario, dichas reducciones de plazos no se aplicarán en la adjudicación de los contratos de concesiones de obras y concesiones de servicios sujetos a regulación armonizada, cualquiera que sea el procedimiento de adjudicación utilizado. En estos casos los plazos no son susceptibles de reducción alguna (art. 50.1, letra e).

Finalmente, cabe destacar que el RDL 36/2020 revisa los plazos para la interposición y pronunciamiento en el recurso especial en materia de contratación pública para agilizar su resolución (59), con relación a los contratos recurribles que se vayan a financiar con cargo a fondos del PRTR, y «siempre que los procedimientos de selección del contratista se hayan tramitado efectivamente de forma electrónica» (60). Así, en estos casos, el órgano de

la fecha del envío del anuncio de licitación (art. 161.1). Además, el plazo general de presentación de proposiciones en los procedimientos restringidos relativos a contratos sujetos a regulación armonizada, en el marco de una tramitación de urgencia, no será inferior a diez días, contados a partir de la fecha de envío de la invitación escrita (art. 164.1, letra b). Los plazos indicados en esta nota se aplican igualmente a la tramitación del procedimiento de licitación con negociación (art. 169).

(57) Se indica expresamente que «entre los supuestos de aplicación del procedimiento de licitación con negociación se encuentran aquellos en los que se buscan soluciones innovadoras, cuando existan otras circunstancias específicas vinculadas a la naturaleza, la complejidad o la configuración jurídica o financiera de la prestación que constituyan su objeto o por los riesgos inherentes a la misma». Con todo señala que «la necesidad de aplicar al procedimiento las normas del procedimiento restringido, exigen más margen temporal, pero la propia negociación implicará mayor garantía o seguridad hacia el contrato o proyecto pretendido» (OIRESCON, *Guía básica Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 11 de junio de 2021).

(58) En similares términos véase igualmente la legislación autonómica sobre medidas urgentes para la contratación financiada con fondos *Next Generation*: art. 17.2 del Decreto-ley 5/2021 de Cataluña; y art. 30.4 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura.

(59) Véase sobre esta cuestión GALLEGO CÓRCOLES, I., *Recurso especial, plazos y simplificación administrativa*, www.obcp.es, 1 de febrero de 2021.

(60) BERNAL BLAY se muestra crítico con esta previsión: «Con carácter preliminar debemos advertir de lo desafortunado que resultan los términos empleados en dicho art. 58, que se refiere a la tramitación efectiva de forma electrónica de los procedimientos. En sus estrictos términos, el Decreto-Ley está estableciendo un condicionante (la tramitación electrónica efectiva del

contratación no podrá proceder a la formalización del contrato hasta que hayan transcurrido diez días naturales (15 días en la LCSP, art. 153.3) desde la notificación de la resolución de adjudicación del contrato. El plazo de interposición del recurso será, en consecuencia, de diez días naturales (art. 58, letra a) (15 días en la LCSP, art. 50.1) (61). Asimismo, el órgano competente para resolver habrá de pronunciarse expresamente en el plazo de cinco días hábiles, desde la interposición del recurso, sobre la concurrencia de alguna causa de inadmisibilidad establecidas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, y sobre el mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas, incluidos los supuestos de suspensión automática (art. 58, letra b, RDL 36/2020) (62).

procedimiento) que no resulta exigible con carácter general, pues la obligación de tramitación electrónica en la que probablemente estuviese pensando el Gobierno al elaborar el Decreto-Ley se circunscribe —exclusivamente— a la licitación electrónica, esto es, a la presentación electrónica de sus ofertas por parte de los licitadores, y deriva de lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta LCSP (apartado 3). La LCSP no obliga en modo alguno a tramitar completamente los procedimientos de adjudicación en forma electrónica. Lo razonable, quizás por vía de una Instrucción de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado de las que refiere el art. 57 del Real Decreto Ley 36/2020, sería entender que las medidas de reducción de plazos establecidas en el art. 58 para la tramitación de los recursos especiales en materia de contratación resultarán de aplicación cuando la presentación de ofertas y eventualmente las solicitudes de participación (en procedimientos restringidos) por los licitadores se haya llevado a cabo utilizando medios electrónicos, sin que sea necesario que otros trámites del procedimiento se lleven a cabo utilizando dichos medios. En esa misma Instrucción cabría pronunciarse igualmente sobre la aplicabilidad de esas especialidades relativas a los plazos en los que deben evacuarse determinados trámites en el seno del procedimiento de recurso especial respecto de aquellos casos en los que la propia LCSP dispensa de la obligación de licitación electrónica, y que se consignan igualmente en el apartado tercero de la disposición adicional decimoquinta LCSP. Quizás cabe entender que si el órgano de contratación puede acogerse válidamente a alguna de las causas de dispensa de licitación electrónica también resulten de aplicación las especialidades en cuanto a plazos previstas en el art. 58 del Real Decreto Ley 36/2020» (*El recurso especial en materia de contratación pública en el ámbito de los contratos financiados con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, www.obcp.es, 3 de mayo de 2021).

(61) La JCCPE ha interpretado que este plazo es de aplicación a la interposición de recurso especial «contra cualquiera de los actos que se recogen en términos generales en el artículo 50 de la LCSP y no sólo contra la adjudicación del contrato público» (Informe 8/2021, JCCPE). Asimismo, en el mismo informe, la JCCPE ha indicado que «Los contratos de suministro y los contratos de servicios tramitados por el procedimiento abierto simplificado cuyo valor estimado sea superior a la cantidad establecida como umbral en el artículo 44 de la LCSP serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación. La misma regla es aplicable a los contratos que se van a financiar con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia pero, en este caso, extendido también a todos los contratos de obras que se tramiten mediante el procedimiento abierto simplificado cuyo valor estimado exceda de tres millones de euros» (Informe 8/2021, JCCPE).

(62) GIMENO FELIÚ indica que «hubiera sido conveniente “dar un paso más” imponiendo el carácter obligatorio y preclusivo del recurso» (*De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su*

La normativa autonómica ha acogido estas medidas con relación al recurso especial en materia de contratación (63), así como algunas otras destinadas a agilizar los procedimientos de recurso (64).

El RDL 36/2020 adopta igualmente medidas de reforzamiento de la composición del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, mediante la creación de una nueva sección. Para ello se ha modificado el artículo 45.1 de la LCSP. Se han adoptado medidas similares en la regulación autonómica. El Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, de Cataluña prevé la dotación de personal del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (Disposición Final Quinta). Asimismo, el Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias refuerza temporalmente los recursos humanos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, para «evitar que el mayor volumen de recursos especiales en materia de contratación pueda entorpecer la gestión de los fondos». Se prevé en este sentido la creación de «una bolsa de empleados públicos cualificados que puedan asistir al Tribunal fuera de su jornada ordinaria de trabajo, percibiendo las retribuciones que por ello corresponda en forma de gratificaciones por servicios extraordinarios, horas extraordinarias o concepto equivalente según la clase de vínculo del empleado» [exposición de motivos. Véase artículo 19 (65)].

ejecución, OBCP, 25 de enero de 2021). En otro plano, LARREA VILLARROYA, F., IRIBARREN HERNÁIZ, J., proponen, como medida de agilización administrativa, restablecer que los umbrales del recurso especial en materia de contratación vuelvan a hacer coincidir, por razón de su valor estimado, con los de los contratos sujetos a regulación armonizada. (*Ley de Contratos: Plan de desescalada*, www.obcp.es, 18 de enero de 2021). Véase en similares términos VÁZQUEZ MATILLA, J. «Fondos europeos COVID-19: pautas para la gestión exitosa de las contrataciones públicas maximizando los fondos y evitando las correcciones», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 170.

(63) Véase en este sentido el artículo 36 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura.

(64) El Decreto-ley 3/2021 de Andalucía establece que la tramitación de los recursos especiales en materia de contratación, que se refieran a contratos o acuerdos marco que se financien con fondos europeos, «gozarán de preferencia en todo caso para su resolución por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía» (art. 34)

(65) Para ser parte de esa bolsa de empleados públicos se exige que deberán disponer de licenciatura en Derecho o equivalente y contar con «experiencia probada en materia de contratación pública dentro de los últimos die años» (art. 19, Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias). El titular del tribunal realizará la asignación de expedientes al personal integrante de la bolsa, «en función de la capacidad y eficiencia demostrada en la resolución de recursos que se vayan asignando a cada uno de los integrantes de la misma» (art. 19.2). También se establecen medidas para evitar la concurrencia de posibles conflictos de interés. Así, «en ningún caso se podrán asignar asuntos propios de un Departamento a personal que se encuentre adscrito a dicho Departamento» (art. 19.2).

f) Medidas de la normativa autonómica para agilizar la ejecución contractual de los fondos europeos

La normativa autonómica reitera en buena medida, como hemos apuntado, las previsiones del RDL 36/2020 sobre los plazos de tramitación de los procedimientos; lo cual, dado el carácter básico de las previsiones del RDL, es redundante e innecesario. Con todo, destacan algunas previsiones propias y específicas de la normativa autonómica destinadas a agilizar la tramitación de los procedimientos de adjudicación contractual, en ejecución de los fondos europeos:

- Con relación a la determinación de los criterios de adjudicación, el Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias, siguiendo los criterios de la norma catalana para la elaboración de pliegos tipo (art. 16, Decreto-ley 5/2021 de Cataluña), establece la preferencia por los criterios evaluables mediante fórmulas, cuando haya una pluralidad de criterios de adjudicación (art. 41, Decreto-Ley 4/2021) (66).

En este mismo sentido, la Ley 4/2021 de Castilla-La Mancha dispone también que se priorizarán, con carácter general, los criterios cualitativos, y que se utilizarán preferentemente aquellos «que hagan referencia a elementos o características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos». Esta medida se introduce «con el fin de agilizar la tramitación de los procedimientos de contratación que se financien con fondos europeos, a la vez que facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas y obtener obras, suministros y servicios de calidad» (art. 20.2).

Los criterios de valoración sometidos a juicio de valor, que remiten particularmente a una valoración técnica, implican un consumo temporal amplio, y pueden representar un riesgo importante a la hora de cumplir los estrictos plazos marcados por los fondos *Next Generation*. Esto enlaza con las recomendaciones de la OIRESCON sobre la gestión contractual de los fondos *Next Generation EU* (67). De todas formas,

(66) Se limita también el peso de los criterios sujetos a juicio de valor, que no podrán superar más del 40% del total de la puntuación.

(67) «Otra medida de agilización de los procedimientos puede ser la adecuada reflexión sobre los criterios de adjudicación y propiciar la máxima utilización de aquellos de valoración automática, que pueden referirse perfectamente a mejoras cualitativas de las prestaciones. De este modo pueden quedar reducidos al mínimo imprescindible aquellos criterios que precisan informe técnico, con el consiguiente ahorro temporal» (OIRESCON, *Guía básica Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 11 de junio de 2021). En este mismo sentido se pronuncia MARTÍNEZ FERNÁNDEZ: «Utilizar exclusivamente criterios de valoración matemáticos (que no tiene por qué ser el precio exclusivamente), reducirá de manera muy considerable el

en el marco de los fondos *Next Generation EU*, están previstas inversiones técnicamente complejas, que deberían requerir la utilización de criterios sometidos a juicio de valor; única vía, pese a los riesgos temporales, para la identificación de la oferta económicamente más ventajosa. Con todo, también es cierto que los criterios cualitativos no tienen que ser articulados necesariamente como criterios sometidos a juicio de valor, y pueden ser configurados como criterios evaluables mediante fórmulas, aunque ello será más o menos complejo dependiendo de la naturaleza de la prestación y del conocimiento técnico de la unidad gestora responsable de la preparación técnica del contrato. Dar prioridad a la configuración de los criterios cualitativos como criterios evaluables mediante fórmulas, es una buena fórmula para aunar el objetivo estratégico de las compras *Next Generation*, con la necesidad de ejecutar rápidamente dichos fondos.

- En el plazo organizativo, el Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias prohíbe expresamente la constitución de mesas de contratación en el caso de los procedimientos abiertos simplificados sumarios (art. 40) (68), eliminando la posibilidad de su constitución de acuerdo con el artículo 326.1, LCSP. Con carácter general, esta previsión nos lleva a la necesidad de reflexionar sobre el margen de agilización en el funcionamiento de las mesas de contratación. Quizás podría reducirse el número de mesas (69), con el consiguiente consumo temporal, limi-

plazo de adjudicación (al no haber necesidad de solicitar informes de valoración externos a la mesa y eliminar la celebración de la tercera mesa), facilita la concurrencia a las pymes y reduce los riesgos de subjetividad y con ello de recursos; ello permitirá dedicar más tiempo y esfuerzos, a las fases realmente esenciales: la preparación del contrato y el control de la ejecución» (*Apuntes para la gestión contractual de los fondos comunitarios de recuperación del MFP*, www.obcp.es, 18 de noviembre de 2020).

(68) El artículo 30 de la norma canaria establece igualmente la composición de la mesa de contratación en el caso de los procedimientos abiertos simplificados, que estarán integradas por «una presidencia, una secretaría y una vocalía que ha de estar adscrito al órgano proponente del contrato» (art. 40).

(69) Interesan las reflexiones de MARTÍNEZ MARTÍNEZ: «La regulación de las mesas de contratación y las funciones que tienen atribuidas está en el artículo 326 LCSP. Primero la Mesa calificará la declaración responsable (DEUC) aportada por cada licitador, comprobará, además, si procede, la garantía provisional, el compromiso de constitución en UTE y la declaración de las empresas extranjeras de someterse a la legislación española. ¿Para eso hace falta constituir y convocar un órgano con tanto especialista y tantos plazos? Tampoco veo sustancial la intervención de la Mesa en la apertura del sobre que contiene criterios sujetos a juicio de valor, cuando el procedimiento de tramitación electrónica ya garantiza de por sí el secreto de las proposiciones hasta el momento de su apertura. Ni que a la Mesa corresponda la valoración de las ofertas, que siempre delega en los servicios técnicos. Ni que tenga que presenciar la apertura de las ofertas económicas si solo existen criterios matemáticos. De forma excepcional si los hubo sujetos a juicio de valor sí debería conocer previamente la objetividad

tando su intervención y otorgando más protagonismo a los servicios de contratación (70).

- El Decreto-ley 3/2021 de Andalucía prevé medidas de reducción de plazos de determinados trámites (71). Así, en primer lugar, fija un plazo máximo (que será de tres días) para realizar las precisiones o aclaraciones (art. 95, LCSP) por parte del contratista, en los casos en que fuera necesario pedir aclaraciones sobre la documentación, información o contenido de la oferta, o hubiera que corregir manifiestos errores materiales en la redacción de la misma (art. 27.1). En segundo lugar, el plazo para la presentación de la documentación relativa a la constitución de uniones temporales de empresas se limita a 20 días desde la fecha de notificación de la adjudicación (art. 28). Asimismo, destaca otra medida destinada a agilizar el procedimiento de contratación, como es la constitución preferente de garantías mediante retención en el precio (art. 29), que ha sido acogida también por el Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias (art. 30.6) y por la Ley 4/2021 de Castilla-La Mancha (art. 24.1).

y motivación de los informes y la separación de fases. No veo la necesidad de que sea la Mesa quien detecte las ofertas anormales y tramite el expediente contradictorio para verificar la viabilidad de la oferta, cuando en la práctica suele pedir informes técnicos y la gestión la hace la unidad de contratación». Asimismo, considera que «no tiene sentido reunir dos veces a la Mesa para calificar primero la declaración responsable y después la documentación acreditativa, alargando más el procedimiento en lugar de acortarlo. (...) La otra función de la Mesa, la de velar por la integridad y secreto de las ofertas ahora queda garantizada por los medios electrónicos» (*Reducir los plazos de formalización*, www.obcp.es, 1 de abril de 2021). Véase también LARREA VILLARROYA, F., IRIBARREN HERNÁIZ, J., *Ley de Contratos: Plan de desescalada*, www.obcp.es, 18 de enero de 2021. En este trabajo se realiza una propuesta específica de simplificación del papel de la mesa de contratación, otorgando igualmente más protagonismo a los servicios de contratación.

(70) MARTÍNEZ MARTÍNEZ indica que «cabe cuestionar la necesidad de convocatoria de la mesa —órgano colegiado— en tantos momentos del procedimiento con la movilización de tanto personal técnico y los retrasos consecuencia de su convocatoria, reunión, actas, etc». Así, propone que «la Mesa de contratación debería mantener su competencia de asesoramiento permanente al órgano de contratación durante la tramitación del expediente de contratación cuando éste lo requiera y, en todo caso, evaluar el procedimiento y corregir cualquier defecto antes de formular propuesta de adjudicación, así como la calificación de la documentación justificativa de las circunstancias a que se refiere el artículo 150.2 de la LCSP. Solo intervendría en este momento» (*Reducir los plazos de formalización*, www.obcp.es, 1 de abril de 2021).

(71) Además de las medidas de reducción de plazos, destaca la eliminación del informe preceptivo y vinculante de la Oficina de Evaluación Financiera, para los proyectos de inversión que vayan a financiarse con fondos europeos, salvo que se trate de alguno de los contratos y supuestos sometidos a informe preceptivo de acuerdo con la legislación básica (art. 21). Particularmente los previstos en el artículo 333 de la LCSP, que se refiere a los informes de sostenibilidad financiera de las concesiones de obra y de las concesiones de servicio.

Por su parte, el Decreto 3/2021 de las Islas Baleares prevé el plazo máximo (un mes) para la adjudicación del contrato o acuerdo marco desde la apertura de la oferta económica, salvo que los pliegos establezcan algo diferente. En el caso de que no se cumpla el plazo, las empresas admitidas en el procedimiento «pueden retirar su proposición sin ninguna penalidad» (19.2). Previsiones de este tipo de limitación de los plazos administrativos pueden encontrarse ante una realidad ineludible, que impone plazos diferentes a los legales, bien sea por la falta de personal técnico suficiente para realizar una rápida valoración de las ofertas, bien sea por la propia complejidad de la prestación y de las ofertas técnicas, que remiten a una valoración técnica compleja, que implica necesariamente un coste temporal más amplio que el previsto legalmente.

- El Decreto-ley 4/2021 de Islas Canarias prevé medidas de simplificación documental. En primer término, se establece las unidades administrativas de los órganos de contratación tienen la obligación de consulta y, en su caso, obtención del certificado de inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público de los operadores que participen en una licitación (art. 30.2). En segundo término, las mesas de contratación y, en su caso, los órganos de contratación admitirán el bastanteo de poderes para licitar, así como, en su caso, de representación para actuar efectuadas por los servicios jurídicos de cualquier otra administración pública. También será admitidos, respecto a las garantías a constituir por los operadores económicos, los bastanteos de los poderes otorgados a los apoderados de la entidad avalista o aseguradora realizados por los servicios jurídico de cualquier otra Administración pública (art. 30.3). En tercer término, se simplifica la documentación administrativa acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos que deben presentar los licitadores, de acuerdo con las previsiones del artículo 140, LCSP; trasladando parcialmente la obligación a la persona propuesta como contratista (art. 30.7).
- El Decreto-ley 4/2021 de Navarra prevé, en los expedientes calificados de urgente, que se podrá acordar el comienzo de la ejecución de los contratos, una vez vencido el plazo de interposición de recurso especial, y antes de la formalización del mismo, siempre que se hayan constituido las garantías para el cumplimiento de las obligaciones contractuales (art. 9.1) (72). Medidas como estas difícilmente permitirán

(72) La Ley 13/1995 permitía que la Administración acordara el comienzo de la ejecución, una vez adjudicado el contrato, aunque no se hubiera formalizado, en casos de expedientes tramitados por el procedimiento de urgencia (art. 72.2, letra c, Ley 13/1995) (LARREA VILLARROYA, F., IRIBARREN HERNÁIZ, J., *Ley de Contratos: Plan de desescalada*, www.obcp.es, 18 de enero de 2021).

conseguir reducciones de plazos relevantes. Incluso, en algunos casos, serán difícilmente aplicables, ya que muchas de las prestaciones complejas, técnica u organizativamente, necesitan de un plazo para que el contratista pueda preparar el inicio de la prestación, que se hace constar en la propia formalización del contrato.

- Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón, que no prevé medidas específicas para la ejecución de contratos financiados con fondos *Next Generation EU*, si prevé algunas medidas orientadas a simplificar la gestión contractual, que van en la misma línea, aunque con carácter general y permanente, de las normas autonómicas de medidas urgentes. Destacan las consultas telemáticas de oficio en materia de registro de licitadores (art. 5, Ley 3/2011) y obligaciones tributarias y de seguridad social (art. 15, Ley 3/2011) (73).
- La Ley 4/2021 de Castilla-La Mancha prevé la posibilidad, excepcional, de acudir a la contratación conjunta de la elaboración del proyecto y de la ejecución de la obra con relación a determinadas tipos de obras ligadas a la ejecución de los fondos europeos (art. 23.1). Se trata de determinados contratos de obras relacionados, entre otros, con el suministro e instalación de equipos de generación de energía procedente de fuentes renovables; la instalación de equipamiento e inversiones relacionadas con la mejora de la eficiencia energética; los aparatos y equipos de alta tecnología vinculados a tratamientos y procesos médicos y hospitalarios, y los sistemas y tratamiento de la información.

La norma de Castilla-La Mancha abre el estrecho margen para el recurso a esta modalidad de contratación conjunta que se prevé en el artículo 234 de la LCSP, que la limita a la concurrencia de «motivos de orden técnico» que «obliguen necesariamente a vincular al empresario a los estudios de las obras», o «cuando se trate de obras cuya dimensión excepcional o dificultades técnicas singulares». Con todo, hay que tener en cuenta que el citado artículo 234 no tiene carácter básico (Disposición adicional primera, LCSP).

(73) LARREA VILLARROYA, F., IRIBARREN HERNÁIZ proponen, con relación a los contratos no sometidos a regulación armonizada, que la autorización a la Administración para acreditar si el licitador propuesto está al corriente con obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, «debe entenderse concedida implícitamente con la presentación de la oferta, estableciendo tal circunstancia en la Ley y en los pliegos». «En tal caso, debe arbitrase un sistema electrónico que permita comprobar dicha circunstancia de forma automática, y referida al momento de finalización del plazo de presentación de ofertas» (*Ley de Contratos: Plan de desescalada*, www.obcp.es, 18 de enero de 2021).

Esta modalidad de contratación conjunta es una opción de interés, en el marco de la preparación de contratos de especial complejidad técnica, para la agilización de los procedimientos de contratación. En estos supuestos, la elaboración previa del proyecto por la Administración o a través de una asistencia técnica, contratada previamente, pueden suponer retrasos importantes en la licitación de la obra que se pretende ejecutar, aspecto especialmente relevante en el marco de la ejecución de las inversiones *Next Generation*.

En estos supuestos de contratación conjunta, la LCSP exige que a la entidad contratante «la redacción previa por la Administración o entidad contratante del correspondiente anteproyecto o documento similar». «Solo, cuando por causas justificadas fuera conveniente al interés público, podrá limitarse a redactar las bases técnicas a que el proyecto deba ajustarse» (art. 234.2, LCSP). La elaboración de un anteproyecto de una instalación o actuación compleja técnicamente relaja las exigencias de preparación contractual, pero puede suponer igualmente una carga temporal no menor. Entendemos que sobre la base de esta lógica, la Ley 4/2021 de Castilla-La Mancha ha establecido que la contratación conjunta de proyecto y obra «no se requerirá la redacción previa por la Administración o entidad contratante de un anteproyecto o documento similar y podrá limitarse a redactar las bases técnicas a las que deba ajustarse el proyecto» (art. 23.2).

- Algunas normas autonómicas simplifican la publicación del anuncio de licitación en el caso de contratos no sometidos a regulación armonizada. Se realizará exclusivamente en el perfil del contratante (art. 17.5, Decreto-ley de Cataluña; art. 30.4, Decreto-ley 4/2021 de Islas Canarias), excluyendo así la publicación voluntaria en el Diario Oficial de la UE, prevista en el 135.2, LCSP.

Con relación a la fase de preparación del contrato, el Decreto-ley 3/2021 de Extremadura prevé un plazo límite para el proceso de elaboración de los pliegos técnicos por parte de los órganos de gestión encargados de su elaboración. Se fija el plazo límite de un mes, en el caso de los contratos de suministro y de servicios, financiados con fondos del MRR (74). La norma pone el acento en una de las fases del proceso de contratación que generan un mayor consumo temporal. Esta medida no se extiende a las concesiones

(74) El cómputo del plazo se considerará desde que el órgano de contratación, enterado de la necesidad, requiere al órgano de gestión que debe elaborar el pliego técnico, hasta su entrega por éste al órgano de contratación. Dicho requerimiento deberá realizarse por escrito, con indicación de su fecha, e incorporarse al expediente (art. 31, Decreto-ley 3/2021 de Extremadura).

o a los contratos de obras, dada la diversa complejidad de las prestaciones posibles, que dificulta el establecimiento de un plazo límite viable. Con todo, el cumplimiento de este límite temporal, incluso en el caso de los contratos de suministro o de servicios, va a estar condicionado por la propia complejidad de la prestación y, especialmente, por los medios y el conocimiento técnico de las unidades gestoras. Será difícil de cumplir en el caso, no poco habitual, de que, por la falta de capacidad o de conocimiento, la unidad gestora deba acudir a una asistencia técnica externa.

D) Preferencia en el despacho de los contratos y acuerdos marcos financiados con fondos procedentes del PRTR

El RDL 36/2020 indica que se «priorizará la digitalización y agilización de los procedimientos de contratación relacionados con la gestión de proyectos financiados con fondos europeos» (art. 26.2) (75). Así, los contratos y acuerdos marcos que se vayan a financiar con fondos procedentes del PRTR gozarán, «en todo caso», de «preferencia para su despacho sobre cualquier otro contrato por los distintos órganos que intervengan en su tramitación» (art. 50.2, LCSP). Pese a su carácter de legislación básica, esta previsión ha sido reiterada por la normativa autonómica (76). Esta regla se aplicará con independencia de que se trate de contratos sometidos o no a regulación armonizada. Tal y como ha indicado la JCCPE, «esta regla es similar a la que se contiene en el artículo 119.2 para la tramitación de urgencia, pero con la diferencia de que resulta de aplicación sin necesidad de que el contrato se tramite por la vía de urgencia, al regularse de forma separada del resto de las especialidades procedimentales aplicables cuando se emplea esta tramitación acelerada» (77). Asimismo, la JCCPE ha indicado que esta regla de preferencia para el despacho de los procedimientos de contratación, referentes a contratos públicos y acuerdos marco que vayan a ser financiados con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, «no se extiende a un eventual

(75) Este mandato está dirigido a la persona titular de la Subsecretaría del departamento ministerial o del órgano con competencias en materia de servicios comunes de los organismos públicos encargados de la gestión de proyectos financiados con fondos europeos ligados a la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 36.2, RDL 36/2020).

(76) Véanse en idénticos o parecidos términos: artículo 32 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura; artículo 7.3 del Decreto-ley 3/2021 de las Islas Baleares; artículo 9.2 del Decreto-ley Foral 4/2021 de Navarra; Disposición adicional quinta, párrafo segundo, de la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021 de la Comunidad Valenciana; art. 17 de la Ley 4/2021 de Castilla-La Mancha.

(77) Instrucción de 11 de marzo de 2021, p. 12.

recurso especial que pueda interponerse frente a las resoluciones dictadas en aquellos procedimientos» (78).

El RDL 36/2020 establece que los plazos para emitir los respectivos informes quedarán reducidos a cinco días naturales, sin que quepa prórroga alguna de este plazo (art. 50.2, LCSP). Esta previsión la encontramos, en iguales o parecidos términos, en la legislación autonómica de medidas urgentes para la ejecución de los fondos *Next Generation* (79). Hay que destacar igualmente que el artículo 119, LCSP, también establece un plazo perentorio para emitir los informes en el marco de la tramitación de urgencia. La diferencia es que no cabe prórroga alguna de este plazo con relación a los contratos financiados con el fondo, por contra de lo que ocurre con el artículo 119 de la LCSP (80).

E) La importancia de la planificación contractual

Para facilitar la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, los departamentos ministeriales y organismos encargados de la gestión de los proyectos ligados a su ejecución aprobarán «un documento de carácter anual con la programación de los contratos necesarios para su puesta en marcha, tanto de ejecución de fondos como auxiliares para la gestión de los mismos» (art. 36.1, RDL 36/2021). Esta planificación (81) introduce un elemento de previsibilidad que reduce los riesgos temporales ligados a la preparación y adjudicación contractual. Además, es fundamental planificar de acuerdo con los tiempos y las capacidades de la administración responsable de la gestión de fondos (82). Por ello, esta planificación contractual es imprescindible para determinar con tiempo los contratos auxiliares precisos para la ejecución de las actuaciones, particularmente para prever las eventuales necesidades de servicios de consultoría para la preparación de anteproyectos,

(78) Informe 8/2021, JCCPE, Recurso especial: contratos financiados por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

(79) Véanse: artículo 17.3, Decreto-ley 5/2021 de Cataluña; artículo 32 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura; artículo 30.1 del Decreto-ley 4/2021 de Islas Canarias; artículo 9.2 del Decreto-ley Foral 4/2021 de Navarra; artículo 17 de la Ley 4/2021 de Castilla-La Mancha (en esta norma se configura el plazo en días hábiles).

(80) Informe de 11 de marzo de 2021, JCCPE, p. 12.

(81) Con carácter general y sobre la relevancia de la planificación, véase MORENO MOLINA, José Antonio; «*Importancia de la planificación y programación de la actividad contractual pública*», www.obcp.es, 14 de diciembre de 2020; VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia, *La planificación, asignatura pendiente en la cultura de una buena gestión de la contratación pública*, www.obcp.es, 16 de febrero de 2021.

(82) Véase en este sentido HIDALGO PÉREZ, M., *Cinco propuestas para una mejor absorción de los fondos europeos*, EcoPol Policy Brief, 2020.

proyectos o pliegos, cuando no se disponga de los recursos internos necesarios para una adecuada preparación contractual. Hay que tener en cuenta que una inadecuada planificación de la licitación y ejecución de los contratos auxiliares de consultoría y asistencia técnica pueden suponer un consumo temporal amplio, con carácter previo al propio procedimiento de adjudicación de la prestación principal, y poner en riesgo la ejecución en plazo de las actuaciones financiadas con los fondos *Next Generation*.

El RDL 36/2020 dispone que el Ministerio de Hacienda «podrá suscribir acuerdos marco que fijen las condiciones a las que ha de ajustarse la contratación de los diferentes ministerios y organismos de la Administración General del Estado, en el ámbito de la asistencia técnica, la consultoría y la auditoría» (art. 54.2, RDL 36/2020 (83)) (84). Teniendo en cuenta la limitación de recursos que afectan a las administraciones públicas, particularmente las locales, las administraciones públicas van a acudir a la contratación de asistencias técnicas, para suplir las carencias de conocimiento técnico y personal en las fases de preparación, adjudicación y ejecución de los contratos financiados con fondos del PRTR. Por ello, la figura de los acuerdos marcos puede ser una fórmula simplificadora para la contratación de estos servicios de consultoría, cuya licitación suele ser, en la práctica, otro de los elementos que añaden retrasos importantes en la ejecución de las actuaciones financiadas por fondo del PRTR.

El éxito de esta planificación contractual dependerá del acierto de la planificación previa de las inversiones en el horizonte temporal definido por los fondos *Next Generation*, que debe estar centrada en la identificación de proyectos verdaderamente transformadores y ser coherente con las limitaciones temporales del Instrumento Europeo de Recuperación (85). Debe romperse la dinámica de utilizar los fondos para desarrollar actuaciones de impacto inmediato, aunque meramente aparente, o para ejecutar inversiones pendientes no transformadoras o que mantienen las inercias del pasado, con una mera apariencia de digitalización o sostenibilidad. Este es el elemento clave en

(83) Hay que indicar que este apartado 2 del artículo 54 no tiene carácter básico (Disposición final primera, RDL 36/2020).

(84) En este orden de cosas, el Decreto-ley 6/2021 de Valencia prevé expresamente que «la consellería competente en materia de hacienda podrá utilizar las técnicas de racionalización de la contratación en el ámbito de la asistencia técnica, la consultoría y la auditoría» (art. 29.4, párr. 2º).

(85) MARTÍNEZ FERNÁNDEZ destaca la importancia de anticipar la planificación de los proyectos, y que «se deben ya analizar ideas sobre proyectos que encajen en los objetivos de los documentos europeos y nacionales ya aprobados, y valorar la capacidad de gestión de la entidad para acometerlos» (*Apuntes para la gestión contractual de los fondos comunitarios de recuperación del MFP*, www.obcp.es, 18 de noviembre de 2020).

la gestión de fondos europeos para la consecución efectiva de los objetivos sociales definidos en cada fondo o programa (86).

Se prevé en el artículo 36.1 del RDL 36/2020 una planificación anual específica, a nivel departamental, de los contratos necesarios para la ejecución de los fondos del PRTR, que se suma a la planificación anual (o plurianual) general, a nivel de entidad contratante, prevista en el artículo 28.4, LCSP. Asimismo, desde el punto de vista de la agilización de la gestión de los procedimientos de contratación, habría que sumar la planificación específica de la preparación de cada contrato, que es un elemento indispensable para dotar de previsibilidad a la vida del contrato, mediante una adecuada articulación del procedimiento de contratación y de los títulos de intervención necesarios (evaluación de impacto o autorizaciones sectoriales) para la aprobación del proyecto, y de las fases de ejecución de las obras o puesta en marcha de los servicios. Esta planificación *ad hoc* es particularmente importante dada la complejidad de la preparación y de la ejecución de algunas prestaciones ligadas a la ejecución de los fondos europeos. Una mala planificación de la preparación contractual, caso por caso, por parte de las unidades gestoras puede poner en cuestión el cumplimiento de los estrechos márgenes temporales para la ejecución del MRR o del REACT-EU.

F) La aprobación de pliegos-tipo para homogeneizar y agilizar

El RDL 36/2020 dispone que se promoverá la elaboración de pliegos-tipo de cláusulas técnicas y administrativas, correspondientes a los contratos a celebrar para la gestión de los fondos procedentes del PRTR, «con el fin de homogeneizar y agilizar los procesos de contratación por parte de los diferentes centros gestores» (87) (art. 54.1, RDL 36/2020). Con esa misma finalidad la normativa autonómica de medidas urgentes también prevé el desarrollo de pliegos tipos.

(86) GIMENO FELIÚ señala que es fundamental «anticiparse, planificar, organizar y reforzar los recursos existentes», como medidas imprescindibles y eficientes para afrontar con acierto la gestión de los fondos europeos. Planificar exige cierta reflexión y capacidad de analizar alternativas. Solo así se puede «acertar» en la correcta solución que se financiará evitando o laminando la posibilidad de que surjan «elefantes blancos» de estos fondos europeos» (*De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución*, OBCP, 25 de enero de 2021)

(87) MARTÍNEZ FERNÁNDEZ indica que «contar con pliegos tipo o modelo reducirá los tiempos de preparación de los contratos y de emisión de informes preceptivos, y facilita además el trabajo de los órganos revisores y, sobre todo, de las pymes, que no tendrán que enfrentarse a pliegos diferentes en cada licitación o recurso.» (*Apuntes para la gestión contractual de los fondos comunitarios de recuperación del MFP*, www.obcp.es, 18 de noviembre de 2020).

La LCSP ya preveía que el órgano de contratación podrá aprobar modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares «para determinadas categorías de contratos de naturaleza análoga» (art. 122.5). El RDL 36/2020 extiende la posibilidad de aprobación de modelos o pliegos tipo a los pliegos de prescripciones técnicas, con relación a los contratos que ejecuten el PRTR.

El único condicionante establecido por el RDL 36/2020 para el proceso de elaboración de los pliegos tipo es que estos pliegos tipo incorporarán «todos los criterios verdes, digitales, de innovación, de potenciación de pymes y de responsabilidad social que se consideren necesarios y estén amparados por la norma legal correspondiente» (art. 54.1, RDL 36/2020). Es la única referencia que hace el RDL al uso estratégico de la contratación pública. Dado su carácter genérico e inconcreto, no ofrece garantías suficientes para que la elaboración de los pliegos tipo se pueda convertir en una herramienta potente de uso estratégico de los contratos que ejecuten fondos *Next Generation*; quedará, lamentablemente, al buen hacer y acierto del trabajo del órgano encargado de la elaboración de los pliegos-tipo.

Buena parte de las administraciones ya disponen de pliegos tipos generales adaptados a las exigencias de la Ley 9/2017, que facilitan los procesos de preparación de los pliegos administrativos. No obstante, los componentes del PRTR definen planes y actuaciones concretas, que remiten a prestaciones específicas, que van a ser objeto de contratos similares por parte de diferentes administraciones, especialmente en el ámbito local (p.e., mejora de la eficiencia energética del alumbrado o de las edificaciones públicas; adquisición de contenedores e infraestructuras para la recogida de biorresiduos). Sería positivo el desarrollo de pliegos técnico tipo que no tengan carácter genérico, sino que establezcan los requerimientos técnicos mínimos a aplicar para determinadas tipologías de prestaciones. Para ello podrían identificarse a nivel estatal prestaciones prioritarias (por el número de actuaciones que se pretenden realizar o por su impacto en términos de consecución de objetivos), que darán lugar a licitaciones similares, especialmente a nivel local, con la finalidad de definir, para cada una de ellas, pliegos tipo técnicos y administrativos. Teniendo en cuenta que buena parte del tiempo en el proceso de contratación se consume en la fase de preparación del contrato, la disponibilidad de estos pliegos podría ser un elemento de simplificación importante, de modo que las unidades gestoras solo tendrían que adaptar esos pliegos tipo a las propias particularidades de la administración correspondiente.

Para dar asesoramiento técnico adecuado en el proceso de elaboración de los contratos, es fundamental generalizar la existencia de comisiones o grupos técnicos, que doten de previsibilidad a los procedimientos de contratación (mediante la elaboración de documentos tipo), o que suplan, en la medida de lo posible, las carencias de conocimiento técnico de las unidades

gestoras, a la hora, por ejemplo, de realizar una compra estratégica ligada al cumplimiento de objetivos políticos, sociales, económicos o ambientales, o de valorar la sostenibilidad financiera de las concesiones de obra o servicio (88). El régimen de la contratación y el diseño organizativo vinculado ha partido de una aproximación patológica, centrada en el control y la desconfianza en la función pública, por ello se han desarrollado múltiples órganos de supervisión y control, pero se ha olvidado, o al menos no se ha reforzado en la misma medida, la necesidad de disponer de órganos de asesoramiento y apoyo técnico a los órganos de contratación. Pese a las carencias en este sentido, que se mantienen, la norma estatal y la legislación autonómica de medidas urgentes para la ejecución de fondos europeos apuntan, aunque tímidamente, a esta necesidad. Es hora de empezar a pensar en el desarrollo de estructuras administrativas permanentes de apoyo técnico a las unidades gestoras responsables de los procesos de preparación técnica contractual.

El Comité Técnico para el PRTR podrá «aprobar orientaciones o modelos tipos de manuales de procedimiento, así como pliegos tipo de licitación» (art. 6.1. Véase también el art. 15.3, letra e). En la elaboración de pliegos técnicos tipos debería implicarse necesariamente a los Ministerios directamente vinculados con los objetivos ambientales y digitales y sociales definidos por el PRTR e implicados en su ejecución, ya que son ellos los que disponen de la experiencia y el conocimiento para su elaboración. Asimismo, la OIRESCON indica, para fomentar la integración de la perspectiva estratégica, que «se pueden convocar foros en el ámbito de las Comisiones Interministeriales para la incorporación de criterios sociales y de criterios medioambientales que permitan una adecuada implementación de estas medidas en las licitaciones» (89).

La elaboración de pliegos tipo debería extenderse más allá de la Administración General del Estado a las CCAA. Se ha generalizado en la legislación autonómica de medidas urgentes la creación de órganos técnicos para el desarrollo de modelos de pliegos tipo, o el restablecimiento de requisitos y contenidos mínimos que deben respetar estos últimos. Veamos, a este respecto, el contenido esencial de la legislación autonómica de medidas urgentes:

(88) Destaca, en este orden de cosas, que el Decreto-ley 3/2021 de las Islas Baleares ha atribuido a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, mediante la modificación de la Ley 3/2003, de régimen jurídico de la Administración de la CA de las Illes Balears, la función de análisis de la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión de obra y de concesión de servicios, y de determinados acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, a los que hace referencia el artículo 333 de la LCSP (Disposición final cuarta, Decreto-ley 3/2021).

(89) OIRESCON, *Guía básica del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 1 de junio de 2021, p. 23.

- El Decreto Ley Catalán 5/2021 prevé la creación de grupos de trabajo, en el seno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, «para la elaboración de modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares y de pliegos de prescripciones técnicas, así como para impulsar la aprobación de instrucciones y recomendaciones dirigidas a todo el sector público de Cataluña» (art. 20) (90). La norma catalana es la única norma autonómica que prevé, del mismo modo que el RDL 36/2020, la creación de pliegos técnicos-tipo. El resto se centran en el desarrollo de pliegos-tipo administrativos.

El Decreto-ley 5/2021 de Cataluña establece una serie de requisitos que para el desarrollo de pliegos de cláusulas administrativas y modelos o formularios de prescripciones técnicas (art. 16.1), destinado a otorgar seguridad, transparencia, agilidad o limitar el valor del precio, así como a garantizar la caracterización estratégica de estos documentos tipo o a fijar criterios en materia de contratación. Los requisitos están centrados en buena medida en garantizar el acceso de las pequeñas y medianas empresas y de las empresas emergentes, o en la definición de criterios de valoración o condiciones de ejecución ambientales o sociales. La norma catalana también prevé que en caso de utilizar estos modelos de pliegos «no será necesario emitir informe jurídico preceptivo, excepto que se varíe su contenido de forma sustancial» (art. 16.2).

- En el caso de Andalucía será la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Administración de la Junta de Andalucía, la que «dictará recomendaciones sobre el uso de modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares» (art. 25.1, Decreto-ley 3/2021). El uso de estos modelos «será obligatorio salvo justificación en contrario de la que se deberá de dejar constancia en el expediente» (art. 25.2, Decreto-ley 3/2021). Los pliegos de cláusulas administrativas particulares que se ajusten al contenido de los modelos «no requerirán nuevo informe del Gabinete Jurídico, limitándose estos a los anexos y a las modificaciones que, en su caso, se hayan operado sobre los mismos» (art. 25.3, Decreto-ley 3/2021).
- Galicia prevé la creación de «Grupos técnicos sectoriales» que elaborarán propuestas de pliegos o de manuales tipo (art. 62.2, Ley 9/2021), que serán aprobadas por la Comisión para la planificación e impulso de proyectos a financiar por el instrumento *Next Generation EU* (art. 60).

(90) Sigue este modelo el Decreto-ley 4/2021 de las Islas Baleares.

- En las Islas Canarias el centro directivo con competencias horizontales en materia de contratación pública será el encargado de aprobar, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, «los modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares, de utilización común por todos los órganos de contratación del sector público autonómico», con la finalidad de «agilizar y homogeneizar los procesos de contratación» (art. 36, Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias).
- El Decreto-ley 6/2021 de Valencia dispone que la consejería competente en materia de Hacienda «mantendrá actualizados modelos de pliegos de cláusulas administrativas correspondientes a contratos para la gestión de los fondos vinculados al Plan de Recuperación, transformación y resiliencia para agilizar, facilitar y homogeneizar los procesos de contratación por los órganos gestores» (art. 29.4). Estos criterios deberán incorporar criterios de responsabilidad social, citados en el artículo 29. Asimismo, a propuesta de la consejería correspondiente, la consejería competente en materia de hacienda podrá establecer un pliego de prescripciones técnicas generales «a los que tengan que ajustarse los contratos el objeto de los cuales esté relacionado con estas prescripciones» (art. 29.4, *in fine*).
- Por su parte, el Decreto-Ley 3/2021 de las Islas Baleares recoge la aprobación de «modelos tipo de cláusulas o de pliegos de cláusulas administrativas, con el fin de agilizar y homogeneizar los procedimientos de contratación» (art. 18.1). Estos modelos son de «uso obligatorio por todos los órganos de contratación del sector público autonómico que tengan la consideración de administración pública», «excepto que resulte incompatible con la naturaleza del contrato» (art. 18.2). Estos modelos de cláusulas o pliegos «deben contener los aspectos susceptibles de estandarización». Así, la norma concreta un contenido mínimo: «deben contener las reglas sobre los criterios de solvencia exigida para licitar, los criterios de adjudicación o los aspectos que deben negociarse, y también las fórmulas para aplicar que pueden contener los pliegos de cláusulas particulares, las condiciones especiales de ejecución, la posibilidad o las condiciones y los requisitos para la subcontratación, las penalidades y las medidas para el control de la ejecución del contrato» (art. 18.3). No debe incluirse, sin embargo, la previsión de modificación del contrato, a que se refiere el artículo 204, LCSP. Asimismo, se establece, como regla general, que en los modelos tipos de cláusulas o pliegos, en caso de que se usen el procedimiento abierto o el procedimiento de licitación con negociación, deben articularse por fases, de acuerdo con el art. 146.3 de la LCSP (art. 18.4).

- La Ley 4/2021 de Castilla-La Mancha prevé que la Junta Central de Contratación propondrá al titular de la consejería competente en materia de hacienda, previo informe del Gabinete Jurídico, los modelos tipo de pliegos de cláusulas administrativas particulares «para determinadas categorías de contratos de naturaleza y, preferentemente, funcionalidad análoga» (art. 21.1). «En los casos en que estos modelos de pliegos incorporen los criterios de adjudicación del contrato y su ponderación, así como la fórmula de valoración del precio, de manera que el órgano de contratación solo deba identificar el contrato e indicar en el cuadro de características cifras y alternativas cuyo contenido haya sido totalmente acotado en el pliego», no será necesario emitir el informe jurídico del pliego de cláusulas administrativas particulares de los contratos que se ajusten a dicho modelo (art. 21.2). Es destacable, además, que la Ley 4/2021 prevé, del mismo modo que el RDL 36/2020 y la normativa catalana, el posible desarrollo de pliegos técnicos tipo. La norma dispone, con buen criterio, que el Pleno de la Junta Central «podrá constituir secciones para el estudio y análisis de modelos de pliegos de prescripciones técnicas para determinadas categorías de contratos y preferentemente, por funcionalidades» (art. 21.3).

La normativa autonómica de medidas urgentes resalta también la importancia de extender la armonización de documentos contractuales al ámbito local. Así, el Decreto-ley 5/2021 de Cataluña dispone que las entidades locales pueden promover modelos de pliegos con los criterios establecidos en la citada norma, y analizados en este apartado, «a los efectos de facilitar, agilizar y simplificar la tramitación de los expedientes de contratación pública» (art. 16.3). Por su parte, la Ley 9/2021 de Galicia prevé la constitución de una comisión paritaria Xunta de Galicia-Federación Galega de Municipios y Provincias, que realizará propuestas de «simplificación de trámites para la implantación de iniciativas empresariales», tales como los pliegos de bases de contratación (art. 63.3).

G) Definición de los pliegos técnicos por referencia a criterios funcionales o de rendimiento

Un elemento relevante en la agilización de la fase de preparación contractual, especialmente en el caso de las inversiones más complejas, en donde es el mercado el que ostenta el *know-how*, es la definición de los pliegos técnicos por referencia a criterios de rendimiento o funcionales. En este orden de cosas, hay que destacar que el Decreto-ley 5/2021 de Cataluña dispone, con buen criterio, que «los modelos de pliegos deben determinarse preferentemente por funcionalidades y su contenido debe ser el derivado del proyecto aprobado» (art. 16.1, letra f).

La definición de los pliegos técnicos por referencia a criterios de rendimiento o funcionales implica que el órgano contratante no define las concretas características de la prestación, mediante la fijación completa y cerrada de las especificaciones técnicas. Se limita a concretar objetivos de rendimiento o resultado, fijando de manera parcial las condiciones técnicas de la prestación. De este modo no sólo se deja margen para que los operadores económicos puedan desplegar su conocimiento, su experiencia o su capacidad innovadora, sino que se aligera y, en consecuencia, se agiliza el proceso de preparación del contrato. Se traslada a los operadores económicos la carga de desarrollar una propuesta técnica para el desarrollo de la prestación.

Además, este planteamiento, cuando no se dispone desde el ente contratante del conocimiento o de la información suficiente, permite explotar al máximo la consecución de los objetivos estratégicos mediante la ejecución de la prestación. Si se configura incentivos suficientes en el pliego administrativo, la definición funcional de especificaciones técnicas permite a las empresas desplegar todas sus capacidades para alcanzar los objetivos estratégicos viables del ente contratante, dejando fuera igualmente aquellos que plantean problemas para la calidad de la prestación, dificultades organizativas o imposibilidades técnicas. Esto sirve por tanto como elemento de depuración de los riesgos técnicos o jurídicos que se podrían derivar de una definición cerrada de las características técnicas de la prestación, cuando no se dispone desde el sector público de la información indispensable para esta labor.

H) Participación los operadores económicos en la fase de preparación del contrato

La eficiencia en la contratación de inversiones técnicamente complejas (en materia ambiental o digital), como las que plantean en buena medida el PRTR, hace fundamental la obtención de la información de mejor calidad en la fase de preparación del contrato. Con relación a estas prestaciones complejas, las administraciones públicas suelen tener dificultades para obtener información y conocimiento técnico de calidad para la definición de prestaciones viables. Por ello, para la adecuada preparación de buena parte de los contratos, ligados a la ejecución del PRTR, será fundamental la participación del sector privado en la fase de preparación contractual.

El RDL 36/2020 no pone el acento suficientemente en esta cuestión, centrado exclusivamente en la agilización procedimental del procedimiento. No obstante, una rápida preparación y adjudicación de un contrato *Next Generation*, puede esconder una imprecisa preparación técnico-administrativa del contrato, pudiendo dar lugar en la fase de ejecución a trabas técnicas o económicas que dificulten la adecuada ejecución de la prestación. En este

sentido, la realización de consultas preliminares en la fase de preparación de prestaciones complejas no es un gasto temporal, sino una inversión (91) para una gestión contractual ágil, eficiente y estratégica.

No obstante, debe destacarse que el RDL 36/2020 establece que los órganos de contratación podrán difundir toda aquella información vinculada a la ejecución del Plan y a los procesos de licitación previstos para la implementación del mismo, con el fin de aumentar la transparencia y la mayor concurrencia de los operadores económicos interesados, con carácter previo al impulso formal de los procedimientos oportunos conforme a la legislación aplicable (art. 35, RDL 36/2020) (92). Más que una medida del fomento de la participación, parece tratarse de una medida de anticipación de la información para que los operadores económicos puedan adelantar la preparación de las ofertas, fomentando así la concurrencia. Se sugiere así la posibilidad de publicación de anuncios de información previa (93), que además permite reducir los plazos de presentación de proposiciones en los procedimientos abiertos y restringidos (art. 134.7, LCSP).

Con todo, el Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, de Cataluña prevé la posibilidad de utilizar las consultas preliminares al mercado o el concurso de proyectos en las contrataciones que se financien con fondos europeos, «para facilitar la concurrencia y la participación de las pequeñas y medianas empresas, y para favorecer la presentación de soluciones innovadoras por parte de las empresas emergentes» (art. 15.1, 15.3). Con la finalidad de contener los riesgos temporales de estas consultas preliminares, se establece que no podrán tener una duración superior a un mes (art. 15.2).

Con la misma finalidad que la norma catalana, el Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias prevé la posibilidad de recurso a las consultas preliminares, aunque la condiciona al hecho de que «el órgano de contratación no sea

(91) En este mismo orden de ideas, la OIRESCON indica que «la tramitación de una consulta preliminar bien orientada puede presentar una “inversión” de tiempo en la medida en que evitaría problemas futuros en el procedimiento en el caso de tener asegurada una respuesta adecuada en el mercado a la vista de los objetivos pretendidos, o bien que el planteamiento inicial del contrato tenga que ser posteriormente objeto de modificaciones no deseadas» (*Guía básica del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 1 de junio de 2021, p. 24.).

(92) El artículo 19.2 de la Ley 4/2021 de Castilla-La Mancha reitera la previsión del artículo 35 del RDL 36/2020.

(93) OIRESCON, *Guía básica del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 1 de junio de 2021, p. 24. Por su parte la Ley 4/2021 de Castilla-La Mancha dispone en este sentido que los órganos de contratación planificarán su actividad contractual vinculada a los fondos europeos y publicarán, siempre que sea posible, el anuncio de información previa previsto en el artículo 134 de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, con el fin dar a conocer los contratos de obras, suministros o servicios que, siendo financiados con fondos europeos y estando sujetos a regulación armonizada, tengan proyectado adjudicar» (art. 19.1)

especialista en la materia objeto de la licitación» (art. 34.1). Esta referencia enfatiza el papel de la consulta preliminar en la obtención de información de calidad para la preparación del contrato, cuando la unidad gestora adolece de carencias técnicas o de conocimiento del mercado. En este caso el período de consulta se reduce a quince días desde la publicación del anuncio en el perfil del contratante (art. 34.2), tiempo que puede ser más que suficiente con la aplicación de la metodología adecuada.

Además, la norma canaria crea un trámite de información pública, con carácter previo a la publicación del anuncio de licitación, referido a «la documentación contractual de aquellos expedientes que por su singularidad o especificidad considere oportunos, con vistas a una eficiente y transparente preparación de la contratación» (art. 35, Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias). Los operadores económicos interesados podrán realizar las alegaciones pertinentes. Se trata de una versión específica de consulta preliminar que pone a disposición de los interesados la documentación contractual generada por la unidad gestora. Este tipo de consultas que permiten el acceso a los borradores de los pliegos del contrato, permiten obtener buenos resultados, especialmente en el caso de prestaciones complejas. Da la posibilidad a la unidad gestora, responsable de la preparación del contrato, de enmendar fallos o de contrastar con el mercado la viabilidad técnica o económica de objetivos y cláusulas contractuales. No obstante, hay que ser conscientes también de las limitaciones de estas consultas escritas, en las que los operadores económicos se cuidan mucho de facilitar información que pueda afectar a su situación competitiva. Otras opciones metodológicas de consultas, diferentes a la presentación de alegaciones escritas, como la realización de entrevistas, suelen ofrecer, en contratos complejos, resultados de mejor calidad para la unidad gestora, en vistas a la preparación definitiva de los documentos contractuales.

I) Articulación de los procedimientos de intervención administrativa y de los procedimientos de preparación y adjudicación contractual

Uno de los elementos clave para la ejecución en plazo de las inversiones públicas derivada del PRTR será la adecuada articulación de los procedimientos de intervención administrativa y de los procedimientos de preparación y ejecución contractual. El cumplimiento de los procedimientos de autorización o evaluación ambiental, que afectan tanto a inversiones públicas como privadas, pueden suponer una limitación importante a la hora de ejecutarlas en plazo y de cumplir los tiempos definidos por los fondos *Next Generation*.

El RDL 36/2020 prevé precisamente algunas reglas específicas para proyectos *Next Generation* destinadas a reducir las «cargas administrativas»,

previando la posibilidad de excluir a determinados proyectos de inversión de la exigencia de sometimiento a evaluación de impacto ambiental (94). La legislación autonómica acoge reglas especiales similares (95).

Hay que destacar igualmente que el RDL 36/2020 reforma también con carácter general la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, reduciendo los plazos previstos en cada uno de los trámites de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos y de planes y programas. Se trata de la clásica medida normativa, que es aplicada en cada crisis económica, pero que no sirve para transformar la tozuda y precaria realidad de las administraciones públicas, con escasos recursos humanos y técnicos, para afrontar las reducciones progresivas de los plazos de tramitación de los procedimientos que se han producido en la última década (96).

Para agilizar el procedimiento y evitar «cuellos de botella» que impidan ejecutar en plazo las inversiones, es fundamental precisar en qué momento del proceso de contratación, que incluye la fase de preparación, de adjudicación y de ejecución, es más conveniente a los efectos de tramitar y obtener las autorizaciones sectoriales y las evaluaciones ambientales que sean pertinentes. Teniendo en cuenta la duración real de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental o de autorización ambiental integrada, es fundamental que la unidad gestora que prepara el contrato realice una adecuada planificación del proceso de contratación, que integre los procedimientos de intervención exigibles, y que abarque la fase de implantación del servicio o de ejecución definitiva de las obras.

Los procedimientos de evaluación de impacto ambiental podrán ser impulsados por la propia administración, con carácter previo a la licitación, con relación al anteproyecto o proyecto de obra desarrollado, directa o indirectamente por la entidad contratante, o por el contratista una vez adjudicado el contrato. Teniendo en cuenta las capacidades del sector privado, especialmente

(94) El RDL 36/2020 abre la puerta a excepcionar la exigencia de evaluación de impacto ambiental en el caso de proyectos financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, «cuando se trate de meras modernizaciones o mejoras de instalaciones existentes que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones ni afección sobre recursos hídricos y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales, tales como la eficiencia energética o el empleo de recursos naturales, la reducción de su impacto ambiental o la mejora de la sostenibilidad de la instalación ya existente» (art. 66, RDL 36/2020)

(95) Véanse los artículos 40 del Decreto-ley de Extremadura.

(96) La normativa autonómica de medidas urgentes ha adoptado medidas generales para la simplificación procedimental de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y de otorgamiento de autorizaciones ambientales. Es el caso del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura.

con relación a concesiones de obra o servicio que prevén inversiones de elevada cuantía y complejidad técnica, parece que lo más razonable, desde el punto de vista de agilización del procedimiento de contratación de inversiones, es agilizar la fase de preparación y adjudicación, trasladando al contratista la carga de impulsar como promotor los procedimientos de intervención que sean aplicables.

Con todo, para realizar esta planificación de la forma más eficiente posible y para dotar de previsibilidad a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y de autorizaciones ambientales, con las implicaciones que ello tiene en los plazos de ejecución de las inversiones, es relevante que el órgano de contratación realice consultas a las administraciones u órganos ambientales, de modo que estos, en función del grado de detalle de la obra y de la filosofía, más o menos flexible, que se pretenda dar a los pliegos contractuales, puedan dar indicaciones sobre en qué momento deben tramitarse los indicados procedimientos ambientales, así como sobre el alcance que debe tener la documentación ambiental que debe presentar el contratista a las administraciones ambientales. La emisión, por ejemplo, de una respuesta a la consulta o de un «documento de alcance» del estudio de impacto ambiental por parte de las autoridades ambientales en la fase de preparación contractual, permitiría definir de forma más precisa el objeto del contrato, así como reduciría el riesgo de presentación de ofertas inviables, total o parcialmente, desde el punto de vista ambiental, con los consiguientes riesgos temporales y jurídicos en la fase de adjudicación y ejecución del contrato (97).

Así, la fase de preparación del contrato debe trabajar adecuadamente el contenido de las proposiciones e, incluso, del anteproyecto o proyecto básico que deba preparar el licitador, para que la información ambiental sea de la máxima calidad, de modo que el contratista esté lo más preparado posible para iniciar los trámites ambientales, lo antes posible, desde el momento de puesta en marcha del contrato, y reducir así los riesgos de retrasos que impidan cumplir el plazo la ejecución de los fondos europeos.

Partimos habitualmente de una visión de la regulación de contratos como si fuera un compartimento estanco, e ignoramos su interconexión con otros sistemas jurídicos, como así queda de manifiesto en el análisis del RDL 36/2020. La ejecución ágil y eficiente de inversiones exige una planificación integrada de los procedimientos de contratación y de autorización y

(97) Esta cuestión la hemos analizado en profundidad en PERNAS GARCÍA, J.J., «Intervención administrativa ambiental y contratación pública. A propósito de la evaluación de impacto ambiental de proyectos públicos», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 55, 2020, pp. 151-219.

evaluación ambiental de los respectivos proyectos. Una inadecuada articulación puede poner gravemente en cuestión la adecuada ejecución de las inversiones ligadas al PRTR.

J) La adecuada articulación de un sistema de control y seguimiento sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales

En la medida en que la ejecución de los fondos *Next Generation EU* están preordenados a la consecución de objetivos e hitos de naturaleza estratégica, parece razonable que la preparación de los contratos que los ejecutan centren particularmente su atención en el control de la ejecución. En este sentido, el Decreto-ley 5/2021 de Cataluña prevé que «los modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares deben incorporar penalidades contractuales vinculadas al cumplimiento de las obligaciones o hitos de resultados por un importe que puede llegar al 10% del contrato» (art. 16.1, letra h).

Es fundamental en este sentido la definición de indicadores para medir de forma objetiva los niveles de cumplimiento de la prestación contratada. Esos indicadores deben de estar vinculados al pago del precio, de modo que se prevean las deducciones pertinentes en caso de que el contratista no cumpla las objetivos e hitos definidos en el contrato. La calidad y precisión de la definición de los indicadores es el elemento central para que funcione este incentivo de cumplimiento basado en resultados. Deben desarrollarse indicadores sencillos, de fácil aplicación, que no implique cargas burocráticas inasumibles, y que tengan una base técnica objetiva. La definición de muchos indicadores o de indicadores que requieran un intenso trabajo de verificación e inspección puede introducir elementos de ineficiencia en el seguimiento de la ejecución contractual. Asimismo, el establecimiento de indicadores técnicos preñados de incertidumbres científico-técnicas en su aplicación, que plantean conflictos jurídicos constantes con el contratista, burocratizan la gestión y abren la puerta a que las empresas incumplidoras desarrollen una estrategia jurídica de recurso constante («ahogar en papeles») a todas las decisiones de detracción de cantidades por incumplimiento, que puede «agotar» y hacer ineficiente el esfuerzo de seguimiento de la entidad contratante. En este caso, sería oportuno que los Comités Técnicos previstos en las normas estatal o autonómicas de medidas urgentes, articularan un proceso técnico para desarrollar documentos tipo de definición de indicadores para una relación de prestaciones prioritarias y de previsible contratación reiterada, especialmente pensando en la contratación local (p.e. mejoras de eficiencia energética de alumbrado o edificios públicos).

Asimismo, es importante establecer un sistema que corresponsabilice al contratista, que ejecuta un contrato financiado con fondos *Next Generation*,

con el cumplimiento de los plazos y de los objetivos e hitos que debe cumplir el ente contratante. Así, pese a las dudas competenciales que pueda plantear dicha previsión, el Decreto-ley 5/2021 de Cataluña establece, además de la imposición de las correspondientes penalidades, que «la garantía definitiva será devuelta al contratista cuando el órgano competente de fiscalización de la Unión Europea acepte la solicitud de certificación presentada» (art. 16.1, letra h, párrafo 2º). También se indica que «en el supuesto de que algunos importes certificados a la Comisión Europea no sean aceptados por causas imputables al contratista y haya que efectuar la descertificación de una determinada cantidad, se indicarán las acciones de resarcimiento necesarias en compensación de los daños y perjuicios que se haya producido» (art. 20.4, Decreto-ley 5/2021, Cataluña). Más que la articulación de una nueva herramienta, esta previsión supone una declaración de voluntad, una toma de posicionamiento normativo, frente a los contratistas que no son diligentes a la hora de ejecutar en tiempo y forma la prestación.

III. LAS MEDIDAS URGENTES DESTINADAS A FOMENTAR EL USO ESTRATÉGICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA («COMPRAR MEJOR»)

1. La necesaria coherencia de los planes nacionales de recuperación y resiliencia con los pilares estratégicos definidos por el mecanismo de recuperación y resiliencia. Especial referencia al principio de «no causar daño significativo»

El Real Decreto-ley 36/2020 tiene como objetivo la «rápida absorción» de los fondos Europeos *Next Generation*, pero con un propósito social, económico y ambiental. La ejecución de los fondos *Next Generation EU* persigue objetivos estratégicos a corto plazo, como acelerar «la recuperación del nivel de empleo y actividad económica», y, a medio largo plazo, transformar «el modelo económico español para que esa recuperación sea verde digital, inclusiva y social» (exposición de motivos). Además de «recuperar y reparar los daños de la crisis ocasionada por la pandemia», pretende promover un proceso de «transformación estructural» mediante «la aceleración de la doble transición ecológica y digital, y el refuerzo y aumento de la resiliencia y de la cohesión económica, social y territorial en el marco del mercado único europeo» (art. 1.1, RDL 36/2020). La normativa autonómica de medidas urgentes para la implementación de fondos *Next Generativo* realiza declaraciones equiparables (98).

(98) El Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, de Cataluña, indica, en su Exposición de Motivos, que «nos encontramos, pues, ante una oportunidad excepcional para impulsar la

Esta declaración de intenciones de la normativa estatal y autonómica son coherentes con los objetivos definidos por el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RMRR), que está destinado a apoyar medidas que se refieran a ámbitos políticos de importancia europea (los denominados y ya mencionados «pilares»). Estos pilares son «la transición ecológica; la transformación digital; un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pequeñas y medianas empresas (pymes) sólidas; la cohesión social y territorial; la salud y la resiliencia económica, social e institucional, con miras a, entre otras cosas, aumentar la capacidad de respuesta y la preparación ante las crisis; y políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades» (considerando 10; art. 3).

El RMRR otorga un peso particular al pilar de la transición ecológica (99), en coherencia con Pacto Verde Europeo, como estrategia de crecimiento sostenible de Europa, y los compromisos de la Unión de aplicar el Acuerdo de París y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Así, las medidas de los planes nacionales de recuperación y resiliencia deben contribuir a la transición ecológica, incluida la biodiversidad, o a afrontar los retos que se derivan de ella, representando un importe que suponga al menos el 37 % de la asignación total del plan (considerando 23).

Con la finalidad de garantizar la consecución de resultados estratégicos, la Comisión Europea evalúa la «pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia» de los planes nacionales de recuperación y resiliencia (de acuerdo con las directrices de evaluación del anexo V), para lo cual analizará la contribución a los pilares del RMEE. Así evalúa si se garantiza que «ninguna de las medidas de ejecución de las reformas y los proyectos de inversión incluidos en el plan de

transformación del modelo económico y social hacia un nuevo modelo productivo más sostenible y resiliente, respetuoso con el medio ambiente, de forma que tanto las empresas como la ciudadanía se puedan beneficiar de una transición ecológica sostenible y una economía más justa y socialmente equitativa, basada en el fomento de la eficiencia energética y el uso de las energías alternativas, la movilidad sostenible, la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático, entre otros aspectos. Al mismo tiempo, el instrumento NGEU debe permitir movilizar las inversiones necesarias para impulsar estrategias de digitalización que coadyuven en la transformación de sectores, de territorios y de estructuras».

(99) «La transición ecológica debe respaldarse mediante reformas e inversiones en tecnologías y capacidades ecológicas, también en biodiversidad, eficiencia energética, renovación de edificios y economía circular, contribuyendo al mismo tiempo a los objetivos climáticos de la Unión, fomentando el crecimiento sostenible, creando empleo y preservando la seguridad energética.» (considerando 11).

recuperación y resiliencia cause un perjuicio significativo a objetivos medioambientales en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852», y si incluye medidas que «contribuyan de manera efectiva a la transición ecológica, incluida la diversidad, o a hacer frente a los retos derivados de esa transición, y si representan un importe equivalente a como mínimo el 37 % de la dotación total del plan de recuperación y resiliencia» (art. 19.3). La Comisión no puede emitir una evaluación positiva del PRR si una o más medidas no cumplen con el principio de «no causar perjuicio significativo» (100).

El RMRR dispone que las medidas incluidas en un plan nacional de recuperación y resiliencia (PRR) no deben ocasionar un «perjuicio significativo» a objetivos medioambientales. Así, la evaluación realizada por la Comisión Europea de los PRR «debe garantizar que todas y cada una de las medidas (es decir, cada reforma y cada inversión) comprendidas en el plan cumplen con el principio de “no causar un perjuicio significativo”» (101).

Esto implica que el Mecanismo «solo apoyará aquellas medidas que respeten el principio de “no causar un perjuicio significativo”» a concretos objetivos ambientales (art. 5, RMRR). No se financiarán, en consecuencia, proyectos de inversión con cargo al MRR, que no superen la evaluación de perjuicios significativos para concretos objetivos ambientales, que lleva a cabo la Comisión Europea en el marco del procedimiento de aprobación de los PRR (102). El Mecanismo financia, por tanto, actividades que «respeten plenamente las normas y prioridades de la Unión en materia climática y medioambiental y el principio de “no causar un perjuicio significativo”» (en adelante principio DNSH, de acuerdo con sus siglas en inglés) (considerando 23). «Todas las actividades financiadas deben llevarse a cabo respetando plenamente las normas y prioridades de la Unión en materia de clima y medio ambiente» (considerando 32), por lo que se exige además que los PRR sean coherentes con los planes nacionales de energía y clima (art. 17.3).

(100) Comunicación de la Comisión «Guía técnica sobre la aplicación del principio de “no causar un perjuicio significativo en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia”» (2021/C 58, 18 de febrero de 2021).

(101) *Ibidem*.

(102) Los Estados miembros deben garantizar, por tanto, que las medidas y los proyectos de inversión incluidos en sus planes de recuperación y resiliencia (que debían haberse presentado antes de 31 de abril) cumplen con el principio de «no causar un perjuicio significativo» (considerando 25). Deben justificar en sus propuestas el modo en que el PRR «asegura que ninguna de las medidas de ejecución de las reformas e inversiones incluidas en ese plan causa un perjuicio significativo a objetivos medioambientales en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852» (considerando 39; art. 18.4). La contribución efectiva de los planes nacionales a las transiciones ecológica y digital es una «condición indispensable para conseguir una evaluación positiva» por parte de la Comisión Europea (considerando 42).

En este sentido, destacamos que la Comisión ha desarrollado orientaciones técnicas a los Estados para cumplir esta exigencia, mediante la aprobación de «Guía técnica sobre la aplicación del principio de “no causar un perjuicio significativo en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia”» (en adelante Guía Técnica) (103). Esta guía precisa a los Estados el significado y las distintas formas de aplicar el principio de «no causar perjuicio significativo» en el contexto del MRR, así como la forma en que pueden demostrar ante la Comisión Europea si las medidas que han propuesto en el PRR respetan el indicado principio.

El cumplimiento del principio DNSH debe de integrarse en la propia fase de diseño de las medidas, como los proyectos de inversión, incluso a «nivel de hitos y metas». La Guía indica que «la descripción de las medidas dentro del PRR debería reflejar desde un principio las consideraciones pertinentes respecto del principio DNSH». «Esto puede significar integrar las consideraciones respecto del principio DNSH y los pasos de mitigación necesarios que deben tomarse para garantizar el cumplimiento en los hitos y objetivos correspondientes o en los procesos de licitación y adjudicación de contratos públicos».

Así, la lógica del principio DNSH debería integrarse, con relación a proyectos de inversión ligados a los PNRR, en la fase de preparación de los contratos o concesiones destinadas a su ejecución; lo cual aporta especial relevancia a la necesidad de integrar un enfoque verde en la fase de preparación contractual, aprovechando las posibilidades de integración que ofrece la normativa de contratos públicos. En este sentido, la Guía indica expresamente que una de las pruebas justificativas a las que pueden acudir los Estados para acreditar el cumplimiento del principio de no causar daño significativo en cada una de las medidas es que la medida respeta los criterios comunitarios de contratación pública ecológica (104).

En este orden de cosas, debería haberse aprovechado la aprobación de normas estatales y autonómicas para impulsar los proyectos de inversión ligados a los fondos *Next Generation*, no solo para agilizar y simplificar procedimientos o establecer procedimientos de seguimiento y control, sino también para reforzar la exigencia de integración de criterios ambientales en este tipo de contratos, como vía para facilitar el cumplimiento del principio DNSH.

Además, en coherencia con el efecto útil del principio DNSH, los procesos de preparación contractual de las inversiones financiadas con fondos *Next Generation* deberían ser coherentes con las medidas de mitigación ambiental

(103) 2021/C 58, 18 de febrero de 2021.

(104) Anexos de la Comunicación de la Comisión Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo», en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Bruselas, 12.2.2021 C(2021) 1054 final).

propuestas por los Estados en sus propuestas de Plan Nacional para dar cumplimiento al principio DNSH. Si la Comisión Europea da por buena la previsión de, por ejemplo, medidas de reutilización y reciclado de residuos para dar cumplimiento al principio indicado, con relación a una concreta inversión, los procesos de preparación contractual deben incorporar dicha actuación en la definición técnica de la prestación y no adoptar ninguna prescripción que contradiga dicho objetivo de mitigación ambiental. Con todo, veremos en qué medida el cumplimiento efectivo de este principio tiene su incidencia, no solo en la fase de aprobación de los planes nacionales, sino también en el momento de la certificación de las concretas inversiones. En el marco actual y de acuerdo con la capacidad y cultura de gestión contractual actual, parece poco probable que se vaya a garantizar en la práctica una integración efectiva y real, no meramente formal, del principio DNSH en los procesos de preparación, adjudicación y ejecución contractual.

2. La previsión (o ausencia) de medidas normativas estatales y autonómicas para impulsar la contratación pública estratégica en la ejecución contractual de los fondos *Next Generation EU*

Esta exigencia estratégica, esta vinculación de los fondos con el cumplimiento de objetivos políticos, debe cumplirse mediante los correspondientes Planes Nacionales de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que identifican las reformas e inversiones necesarias para construir ese Europa ecológica, digital y resiliente. Con todo, la ejecución de estas reformas e inversiones, particularmente a través de los contratos públicos, debe contribuir igualmente a reforzar la consecución de estos objetivos estratégicos definidos por la normativa y la planificación. Deberían aprovecharse al máximo las posibilidades que ofrece la preparación de los contratos, financiados con cargo al PRTR, para apoyar la consecución de los objetivos de transformación social, ecológica y digital del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Por ello, extraña comprobar que el RDL 36/2020 desarrolla fundamentalmente para «comprar más rápido», ignorando casi por completo el aprovechamiento de las posibilidades estratégicas de los contratos que ejecutan los fondos *Next Generation*. Es cierto que el carácter estratégico de las inversiones viene predefinido por el PRTR o por algunos mecanismos para su ejecución, como los acuerdos de transferencia de crédito a las CCAA, pero ello no debe llevar a ignorar el potencial estratégico propio de la preparación de los contratos. En el mismo sentido de la norma estatal se expresa, a nivel autonómico, la Ley 9/2021 de Galicia, que pone el acento exclusivamente en una pobre perspectiva clásica de simplificación y agilización de los procedimientos administrativos, con la dialéctica habitual de respuesta normativa a

las crisis económicas basada en la eliminación de «cargas administrativas». Este enfoque normativo parte de la consideración del derecho administrativo de intervención y contratación como mero obstáculo al desarrollo económico, ignorando su potencial estratégico, directivo y tractor de la economía para orientarla hacia nuevos modelos más ecológicos y resilientes.

No obstante, en la legislación autonómica encontramos referencias normativas que han sabido leer el momento, e identificar la necesidad de aprovechar el potencial transformador de la contratación pública, para contribuir a los objetivos sociales y ambientales de los fondos *Next Generation*. Es el caso de la normativa catalana, andaluza, valenciana, balear y castellano-manchega de medidas urgentes para la ejecución de los fondos europeos. No obstante, cabe indicar, que ninguna de estas previsiones tendrá un efecto dinamizador de la contratación estratégica, si no va acompañada en la práctica de procesos administrativos de impulso efectivo, como la creación de grupos o comisiones técnicas para la elaboración de pliegos técnicos o fichas técnicas para concretas prestaciones, que definan cláusulas ambientales con contenidos sustantivo, ambiciosas e impecables técnica y jurídicamente.

Tiene así un enfoque estratégico el Decreto Ley 5/2021 de Cataluña, al menos a la hora de definir los objetivos de los contratos financiados con fondos europeos. Dispone concretamente que «en los procedimientos de contratación que se financien con fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU hay que velar de manera especial por incorporar de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales, de digitalización y de innovación y de responsabilidad social corporativa, siempre que guarden relación con el objeto del contrato, y facilitar el acceso a las pequeñas y medianas empresas (105) y a las empresas de economía social, así como a las empresas emergentes» (art. 13, Decreto-ley 5/2021). En parecidos términos se pronuncia el Decreto-ley 3/2021 de Andalucía (106),

(105) En este sentido GIMENO FELIÚ apunta que «la gestión de los fondos debe articularse atendiendo a nuestro modelo de producción real, lo que obliga a pensar en el papel que desempeñan las PYMES, lo que aconseja fijar con carácter obligatorio que exista subcontratación en las ofertas que se presenten, especificando con carácter previo con qué subcontratista y qué aspectos y condiciones» (*De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución*, OBCP, 25 de enero de 2021).

(106) «Los contratos del sector público andaluz financiados con cargo a los fondos europeos deberán ser utilizados de forma estratégica y alineada con los objetivos de garantizar la protección del medio ambiente, el fortalecimiento del potencial de crecimiento, la creación de empleo, el impulso de la inversión pública y privada y el apoyo al tejido productivo, la aceleración de la doble transición ecológica y digital, y el refuerzo y aumento de la resiliencia y de la cohesión económica, social y territorial en el marco del mercado único europeo» (art. 22).

el Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias (107) y el Decreto-ley 6/2021 de la Comunidad Valenciana (108).

Tal y como hemos visto en apartados previo el Decreto-ley Ley 5/2021 de Cataluña introduce un enfoque claramente estratégico en los criterios que deberán tenerse en cuenta para para la elaboración y aprobación de los pliegos-tipo (16.1). Los requisitos para la elaboración de estos pliegos-tipo están centrados en garantizar el acceso de las pequeñas y medianas empresas (109), o en la definición de criterios de valoración o condiciones de ejecución ambientales o

(107) El Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias realiza una intensa declaración pública en su exposición de motivos. Indica expresamente que las especialidades en materia de contratación pretenden implantar una cultura en la contratación pública de los fondos europeos, «que sea responsable, abierta, innovadora, cooperativa, profesionalizada, tecnológica y transformadora y de garantizar un régimen de contratación que permita dar respuesta a las apremiantes necesidades públicas, que actúe como dinamizador de un modelo más sostenible, inteligente y resiliente que nos prepare mejor para afrontar futuras crisis sanitarias, climáticas, alimentarias, tecnológicas o energéticas». Con estas medidas se quiere «dar apoyo a la recuperación potenciando un modelo de contratación de obras y servicios inteligentes y “circulares”, que integren lo social, ambiental y la equidad como señas de identidad del modelo económico» (exposición de motivos). Esta declaración de intenciones se traslada a su articulado. El objeto de la norma es «llevar a cabo un proceso de reforma del modelo económico que permita una rápida recuperación de la actividad económica, impulse la inversión pública y privada y el apoyo al tejido productivo, mejores los datos del empleo y contribuya a la creación de un empleo de calidad, fomente la eficiencia energética y el uso de energías alternativas, la movilidad sostenible, la lucha contra el cambio climático, favorezca la cohesión económica, social y territorial de Canarias en el marco del mercado europeo, fomente medidas de apoyo a sectores con dificultad e impulse la modernización y transformación digital de la Administración y del sector privado; todo ello con el fin de crear una sociedad más competitiva y solidaria» (art. 1.1, Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias).

(108) Las actuaciones financiadas con el MRR o REACT-EU «tendrán que incorporar de manera transversal y preceptiva criterios de responsabilidad social, ambientales, de digitalización y de innovación y conocimiento, siempre que sea posible». Tendrán que ajustarse igualmente a los que dispone la Ley 18/2018, de 13 de julio, para el Fomento de la Responsabilidad Social, con el fin de que la contratación pública sea considerada socialmente responsable, «mediante la incorporación de criterios sociales, ambientales, éticos y de transparencia» (artículo 29.1, Decreto-ley 6/2021 de Valencia). Asimismo, el Decreto-ley dispone que «se fomentará, en las acciones financiadas con cargo a estos fondos, la incorporación de personas procedentes de colectivos desfavorecidos y vulnerables, así como la utilización de productos de kilómetro cero, ecológicos o respetuosos con el medio ambiente» (29.2, Decreto-ley 6/2021).

(109) Como requisito para la elaboración de los pliegos tipos se establece que «en caso de que los contratos se liciten por lotes, se procurará establecer una limitación de licitación o de adjudicación con respecto al número de lotes con la finalidad de favorecer el acceso de las pequeñas y medianas empresas» (art. 16.1, letra a). Asimismo, se establece que «las empresas deben acreditar solvencia económica y financiera y técnica o profesional suficiente que no sea superior a la establecida como mínima por la legislación básica» (art. 16.1, letra b).

sociales (110). El Decreto-ley 3/2021 de Andalucía prevé igualmente, aunque de forma más escueta que la norma catalana, que «los modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares de contratos financiados con cargo a los fondos europeos incorporarán criterios medioambientales, digitales, de innovación, de potenciación de las pymes y de responsabilidad social» (art. 25.4).

La incorporación de criterios estratégicos en los pliegos-tipo tiene un efecto importante, en la medida en que garantiza una amplia integración de objetivos social, ambientales o de innovación en todos los contratos financiados con fondos *Next Generation*. Con todo, dada especialmente la dimensión técnica y diversa de la cuestión ambiental, que requiere de la determinación de cláusulas *ad hoc*, adaptadas a la concreta naturaleza de las prestaciones, existe el riesgo de que las cláusulas tipo tengan un efecto más formal, que sustancial y verdaderamente transformador. En este sentido, interesa destacar las obligaciones de compra estratégica que establece la legislación autonómica de medidas urgentes, que analizamos a continuación, y que, más allá de la existencia de pliegos-tipo, exigen a las unidades gestoras la integración efectiva de cláusulas estratégicas en cada uno de los contratos que preparen. De todas formas, debería tenderse a la elaboración de pliegos técnico tipo diferenciados para diferentes tipos de prestaciones identificadas como prioritarias y de licitación reiterada, lo cual permitiría la elaboración de cláusulas más concretas y de mayor potencial estratégico, evitando el riesgo de realización de un uso formal o ritual de las cláusulas sociales o ambientales.

El Decreto-ley 5/2021 de Cataluña además de establecer el objetivo de desarrollo de pliegos tipo con criterios estratégicos, también establece exigencias de compra estratégica para los entes contratantes en la preparación de cada licitación. Así cuando se acuda al procedimiento negociado sin publicidad por razón de urgencia (cuando se justifique adecuadamente el recurso a dicho procedimiento, y no parece sencillo), el Decreto-ley 5/2021 de Cataluña establece que el ente contratante deberá, «siempre que sea posible», «incorporar criterios de contratación socialmente responsable» (art. 17.8, Decreto Ley 5/2021 de Cataluña). De otra parte, en los criterios tramitados por el procedimiento restringido hay que incorporar «criterios de selección que valoren la responsabilidad social de los licitadores» (art. 17.9, Decreto Ley 5/2021).

(110) «Los modelos de pliegos deben incorporar alguno de los criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución siguientes: mejoras salariales o de las condiciones laborales; estabilidad laboral; incorporación de personas en riesgo de exclusión (incluidas las personas en paro de larga duración); subcontratación con algún centro especial de trabajo o empresa de inserción; cálculo del ciclo de vida; comercio justo; productos de proximidad; criterios ambientales; de digitalización y de innovación y conocimiento; de fomento de las pymes y las entidades del tercer sector, o igualdad de género» (art. 16.1, letra d).

Esta exigencia de compra estratégica en la preparación de los contratos, se extiende en la normativa autonómica con relación a la determinación de los criterios de adjudicación. Así, el Decreto-ley 3/2021 de Andalucía dispone que «en la adjudicación de los contratos del sector público andaluz financiados con cargo a los fondos europeos, se atenderá como criterios de adjudicación para determinar la oferta más ventajosa, o en su caso, de negociación, entre otros, al mayor valor añadido de la oferta desde la perspectiva de calidad y de garantía de protección del medio ambiente, accesibilidad, características sociales e innovadoras vinculadas al objeto del contrato» (art. 26.1).

Por su parte, el Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias establece que la selección de los criterios de adjudicación «debe alinearse de forma clara con la mejor relación calidad-precio, con la idea de valor frente al precio». Se limita el peso de precio al 30% cuando haya una pluralidad de criterios de adjudicación. Asimismo, la valoración del precio se efectuará mediante fórmulas logarítmicas que «minimicen su impacto», no siendo en todo caso válidas «aquellas en las que se puntúe menos a las ofertas más bajas» (art. 41).). Para facilitar el acceso a las pequeñas y medianas empresas, así como a las empresas emergentes, se velará especialmente por la incorporación de manera transversal en los procedimientos de contratación, «criterios de adjudicación o solvencia sociales y/o ambientales; de digitalización y de innovación; y de responsabilidad social corporativa, siempre que guarden relación con el objeto del contrato» (art. 37). Además, siguiendo al Decreto-ley 5/2021 de Cataluña, con relación a los criterios para elaborar los pliegos tipos, el Decreto-ley canario dispone que los pliegos deberán incorporar alguno de los siguientes criterios de adjudicación y/o condiciones especiales de ejecución, siempre que guarden relación con el objeto del contrato: «mejoras salariales o de las condiciones laborales; estabilidad laboral; incorporación de personas en riesgo de exclusión (incluidas las personas en paro de larga duración); subcontratación con algún centro especial de trabajo o empresa de inserción; cálculo de ciclo de vida; comercio justo; productos de proximidad; criterios ambientales; de digitalización y de innovación y conocimiento; de fomento de las pymes y las entidades del tercer sector, o igualdad de género» (art. 41).

El Decreto-ley 6/2021 de la Comunidad Valenciana prevé que los criterios estratégicos («de responsabilidad social, ambientales, de digitalización y de innovación y conocimiento») deberán de incorporarse a los modelos de pliegos de cláusulas administrativas, que deberá aprobar la Consejería competente en materia de Hacienda para los contratos que ejecuten fondos vinculados al PRTR (art. 29.4). Además de esa incorporación de criterios de responsabilidad social en los modelos de pliegos, los órganos gestores integrarán estos criterios en cada uno de los pliegos de contratos financiados con cargo a los fondos Next Generation (art. 29.5). Esto último es importante para establecer criterios sociales o ambientales, adaptados a las características técnicas u organizativas

de la concreta prestación, y conseguir así un mayor impacto estratégico, sin merma para la calidad de la prestación.

Para finalizar el repaso de las normas autonómicas con realización a la fijación de criterios de adjudicación estratégicos, la Ley 4/2021 de Castilla-La Mancha dispone, como hemos indicado, que deberá darse prioridad con carácter general a los criterios cualitativos (configurados preferentemente como criterios valorados mediante fórmulas), con la finalidad de «facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas y obtener obras, suministros y servicios de calidad» (art. 20.2). Además, la norma declara inaplicable a los contratos que se vayan a ejecutar con fondos europeos una instrucción autonómica (111) que establece porcentajes de ponderación mínima para los criterios que hagan referencia al coste, y que limita la posibilidad de reducir su peso frente a los criterios cualitativos (20.1).

Las normas autonómicas prevén diferentes medidas para fomentar la participación de las PYME en la ejecución de los fondos *Next Generation*. Así, siguiendo el camino marcado por la legislación catalana, el Decreto-ley 4/2021 de las Islas Canarias establece limitaciones referidas a la solvencia económico-financiera y técnica o profesional (112). Dispone igualmente que «en los contratos que se liciten en lotes, con la finalidad de facilitar el acceso a las pequeñas y medianas empresas, se deberá establecer, salvo justificación motivada en contrario, una limitación de la licitación o adjudicación del número de lotes» (art. 32). Una previsión similar se contiene en la Ley 4/2021 de Castilla-La Mancha (art. 22.2). Asimismo, la norma catalana prevé que cuando

(111) Se trata de la Instrucción del Consejo de Gobierno de 26 de junio de 2018, sobre la ponderación a atribuir a los criterios relacionados con los costes en los procedimientos de adjudicación de los contratos de obras, suministros y servicios en el ámbito de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos.

(112) En este sentido, el Decreto-ley 4/2021 dispone lo siguiente: «Las empresas deben acreditar solvencia económica y financiera y técnica o profesional suficiente que no sea superior a la establecida como mínima por la legislación básica. En relación con la acreditación de solvencia económica y financiera, en el supuesto de optarse por la acreditación de esta solvencia mediante justificación del volumen anual de negocios, su exigencia no excederá de una vez el valor anual medio del contrato, tanto sea inferior a un año o a la media plurianual» (art. 38.1). «En relación con la acreditación de la solvencia técnica o profesional, en caso de optarse en el pliego por la relación de las principales obras, servicios y suministros efectuados en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato por importe anual acumulado en el año de mayor ejecución, no se exigirá dicha acreditación por importe superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato. En los procedimientos no sujetos a regulación armonizada no se exigirán requisitos de solvencia que limiten el acceso a las empresas de nueva creación.» (art. 38.2). Interesa destacar que LARREA VILLARROYA, F., IRIBARREN HERNÁIZ, J., proponen, como medida de agilización administrativa, eximir la acreditación de la capacidad y solvencia para los contratos NO SARA (*Ley de Contratos: Plan de desescalada*, www.obcp.es, 18 de enero de 2021).

se acuda al procedimiento negociado sin publicidad por razón de urgencia, el ente contratante deberá, «siempre que sea posible», «dividir el contrato en lotes» (art. 17.8, Decreto-ley Ley 5/2021 de Cataluña). El Decreto-ley 6/2021 de la Comunidad Valenciana indica que se tendrán que prever «cláusulas y mecanismos para facilitar la concurrencia y el acceso a las pequeñas y medianas empresas, y a las entidades de economía social» (artículo 29.1, Decreto-ley 6/2021).

Estas previsiones autonómicas sobre el fomento de la participación de las PYME o bien tienen carácter genérico o bien son acordes con las propias posibilidades que ofrece la propia LCSP, por lo que debe ser entendidas, más bien, como una llamada de atención política para tener muy presente la necesaria participación de las PYME en la ejecución de los fondos europeos, que pueden plantear riesgos de centrar las inversiones en proyectos de gran magnitud realizables por grandes empresas.

IV. CONCLUSIONES

Hemos analizado las medidas normativas estatales y autonómicas para «comprar rápido», para simplificar y agilizar los procedimientos de adjudicación de contrataos públicos para la ejecución de los fondos *Next Generation EU*. Su alcance va a ser limitado para la consecución del objetivo de la rápida absorción de los fondos comunitarios. No tanto por el hecho de que se podría haber desplegado una mayor creatividad normativa para la consecución de dicha meta, sino más bien porque la aceleración de los procesos de preparación, valoración y ejecución contractual dependen más de las capacidades administrativas efectivas y de las buenas prácticas de gestión contractual, que de la modificación formal y temporal de la estructura del procedimiento de adjudicación.

Para entender los elementos indispensables para agilizar los procedimientos de contratación, hay que «ponerse las gafas» de las unidades gestoras que intervienen en la fase inicial de la preparación contractual, perspectiva que se incorpora en escasa medida a los procesos de elaboración normativa en materia de contratación. El mayor consumo temporal en la ejecución contractual de prestaciones complejas, en el plano técnico, organizativo u económico, se produce tanto en la fase de preparación técnica del contrato, como en la valoración de las ofertas técnicas, momentos en los que intervienen normalmente las unidades gestoras responsables del contrato. Las modificaciones de plazos de los trámites del procedimiento de adjudicación no modifican esta realidad, ni tienen impacto en la agilización de los procesos de contratación. En este sentido, la «compra rápida» de prestaciones *Next Generation* está condicionada, más que por las medidas procedimentales aportadas por la normativa

estatal y autonómica, por las buenas prácticas en la gestión contractual. Nos referimos, concretamente, a la planificación contractual para garantizar una adecuada articulación de los procedimientos de intervención administrativa y del procedimiento de contratación, así como una ejecución contractual en los estrictos tiempos de los fondos europeos; a las medidas organizativas, que faciliten el adecuado seguimiento de la ejecución contractual de los fondos y la coordinación y el acompañamiento a las unidades administrativas responsables de su gestión; a las actuaciones que permitan dar cobertura a las carencias de conocimiento y medios personales de las unidades gestoras responsables de la preparación técnica contractual; a los procesos técnico administrativos que permitan definir pliegos técnicos y administrativos tipo para determinadas prestaciones prioritarias y reiterativas, y atender a las necesidades de apoyo y asesoramiento técnicas de las unidades gestoras responsables de la preparación técnica contractual; o a la participación del sector privado en la fase de preparación contractual, esencial para una definición contractual rápida y de calidad.

Por otra parte, parte de la normativa autonómica analizada, no el RDL 36/2020, ha puesto el acento en «comprar estratégicamente», esto es, en la necesidad de integrar cláusulas y criterios estratégicos en la preparación contractual con la finalidad de que los contratos sean herramientas complementarias para fortalecer los «pilares» políticos de los fondos *Next Generation*. Hay que indicar que el objetivo de llevar a cabo una compra estratégica no depende, en buena medida, de la voluntad político-administrativa de los órganos de contratación, como así ocurre con carácter general, ya que en el marco normativo comunitario y planificador estatal de los fondos *Next Generation* delimitan el margen de elección del objeto del contrato; de modo que quedan excluidas las inversiones que no son coherentes con los objetivos comunitarios o que causan daños significativos a las metas ambientales, y se definen y comprometen concretas inversiones alineadas con los objetivos de transición ecológica y digital y cohesión social y territorial.

Con todo, más allá de ese marco garantista de la compra estratégica, el RDL 36/2020 ha realizado una mera referencia genérica a la necesidad de incorporar cláusulas estratégicas en los pliegos tipo, centrando el grueso de su regulación en un enfoque centrado exclusivamente en la ejecución de gasto, con medidas normativas focalizadas en la reducción formal de los plazos procedimentales. EL Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia tampoco realiza una apuesta decidida y sistemática por el uso de la contratación pública social y ambiental en la ejecución de los fondos europeos. Esto no es más que el reflejo del lento camino para la integración generalizada de la compra estratégica, no meramente formal, en la gestión administrativa de los contratos públicos. Esta falta de voluntad política y administrativa para el impulso del uso estratégico unida a las urgencias de la ejecución de los fondos;

a las carencias del marco normativa de la contratación pública en relación al uso estratégico; a la ausencia de una programación administrativa efectiva de la compra estratégica, que supla la falta de información y de herramientas técnicas de calidad para una amplia panoplia de prestaciones de elevado impacto estratégico; a la falta generalizada de estructuras administrativas de apoyo y asesoramiento técnico a las unidades gestoras responsables de la preparación técnica contractual; a las carencias en términos de capacitación de los diferentes actores que interviene en el proceso de preparación contractual; a una cultura administrativa defensiva, centrada exclusivamente en la ejecución formal del gasto, con aversión al riesgo y a la innovación y poco capacitada para la transformación social a través de la actividad contractual y la evaluación de resultados estratégicos, etc., no nos permiten ser muy optimistas con relación a la posibilidad de que los órganos de contratación vayan a realizar un uso generalizado, no meramente formal, con impacto social efectivo, de la compra pública estratégica.

Todos estos elementos nos llevan a vaticinar que en la ejecución contractual de los fondos *Next Generation*, seguirá minusvalorándose el enfoque estratégico de la contratación pública, prevaleciendo una integración formal y ritual de los objetivos sociales y ambientales. Con todo, hay que destacar que algunas normas autonómicas de medidas urgentes (Andalucía, Cataluña, Islas Canarias, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha) han apostado decididamente por la utilización de los contratos *Next Generation*, como una herramienta de apoyo a los pilares políticos de estos fondos comunitarios. Esperemos que estas previsiones normativas se impulsen a nivel administrativo con la misma intensidad que la voluntad política expresada.

LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LOS FONDOS DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA. IDEAS PARA DISEÑAR Y CONTROLAR MEJOR LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS(*)

MIGUEL ÁNGEL BERNAL BLAY

SUMARIO: I. ALGUNAS REFLEXIONES PREVIAS SOBRE EL DISEÑO DE LAS MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PARA LA GESTIÓN DE FONDOS DEL MECANISMO EUROPEO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA.– II. ALGUNAS IDEAS PARA ARTICULAR LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS FINANCIADOS CON FONDOS NEXT GENERATION: 1. *Prevenir, mejor que curar: la necesidad de definir correctamente las prescripciones técnicas de los contratos.*– 2. *Diversificar los riesgos para asegurar la absorción de los fondos: la división en lotes del objeto de los contratos.*– 3. *Establecer condiciones especiales de ejecución orientadas al cumplimiento de los objetivos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.*– 4. *La previsión de modificación de contratos.*– 5. *Cuestiones relativas al precio de los contratos y su «ajuste» durante la ejecución del contrato.*– 6. *La resolución de incidencias y conflictos durante la ejecución de los contratos.*– 7. *A propósito de la necesidad de mecanismos de control...: A) La vertiente organizativa del control. Reforzar la figura del responsable del contrato.*– B) *Garantías frente a la descertificación de inversiones: una opción cuestionable.*– C) *La vertiente institucional del control: Una reflexión sobre el papel de los órganos consultivos, de supervisión de la contratación pública, y de control externo.*– III. **BIBLIOGRAFÍA.**

RESUMEN: La normativa dictada para agilizar la gestión de los contratos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ha focalizado su atención en las fases de preparación y adjudicación de los contratos. Sin embargo, no debe restarse importancia a la fase de ejecución de los mismos para garantizar una adecuada absorción de dichos fondos y su no descertificación y devolución posterior. El presente trabajo, luego de formular algunas consideraciones iniciales sobre las medidas adoptadas, centra su atención en el diseño de algunas medidas, a incluir fundamentalmente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, que contribuyan a un mejor control de la

(*) El presente trabajo es uno de los resultados de investigación del proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades sobre «La contratación pública como estrategia para la implementación de políticas públicas y al servicio de una nueva gobernanza», (Referencia: PID2019-109128RB-C21) obtenido en convocatoria competitiva, y cuyo IP es el profesor José María Gimeno Feliú, de la Universidad de Zaragoza.

ejecución de los fondos que deben aplicarse a procurar la recuperación económica tras la pandemia del Covid-19 y a prepararse para ser más resilientes ante crisis venideras.

Palabras clave: contratos públicos; modificación de los contratos; condiciones especiales de ejecución; arbitraje.

ABSTRACT: The regulations issued to streamline the management of contracts financed under the Recovery and Resilience mechanism have focused their attention on the phases of preparation and award of contracts. However, the importance of the execution phase should not be minimized to guarantee an adequate absorption of that funds and their non-decertification and subsequent return. The present work, after formulating some initial considerations on the adopted measures, focuses its attention on some clauses to include in the documentation of the contracts, in order to contribute to a better control of the execution of the funds that must be applied to seek economic recovery after the Covid-19 pandemic, and to prepare to be more resilient in the face of upcoming crisis.

Key words: public contracts; modification of contracts; special conditions of performance; arbitration.

I. ALGUNAS REFLEXIONES PREVIAS SOBRE EL DISEÑO DE LAS MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PARA LA GESTIÓN DE FONDOS DEL MECANISMO EUROPEO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

La creación de un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a través del Reglamento 2021/241/UE ha sido la respuesta de las Instituciones europeas para apoyar financieramente a los Estados miembros a paliar los efectos de la crisis de la Covid-19. Una normativa de excepción para una situación excepcional, ha señalado BAÑO LEÓN (2021, 2). Las contribuciones financieras alcanzan cifras extraordinarias, y creo que son ya por todos conocidas, por lo que puede omitirse recordarlas de nuevo, y van orientadas —esto sí que resulta preciso enfatizarlo, pues va a condicionar la elegibilidad de los proyectos que se pretendan financiar con esos fondos— a la adopción de medidas en ámbitos políticos de importancia europea, estructurados en seis pilares, y que señala el art. 3 del citado Reglamento:

- 1.– la transición ecológica;
- 2.– la transformación digital;
- 3.– un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pequeñas y medianas empresas (pymes) sólidas;
- 4.– la cohesión social y territorial;

5.– la salud y la resiliencia económica, social e institucional, con miras a, entre otras cosas, aumentar la capacidad de respuesta y la preparación ante las crisis;

6.– y políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades.

Para acceder a los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los Estados han presentado sus planes de recuperación y resiliencia, indicando el conjunto de reformas internas y de inversiones públicas con las que pretenden contribuir a alcanzar los objetivos que justifican el establecimiento de dicho Mecanismo (1). Una vez aprobados los planes nacionales de recuperación y resiliencia, las inversiones contempladas en los mismos han de ser ejecutadas a través instrumentos típicos de actuación administrativa como son las subvenciones y los contratos públicos, y en menor medida, a través de encargos a medios propios y convenios administrativos.

En el caso de España, con anterioridad a la aprobación del Reglamento 2021/241/UE por el que se establecía el citado Mecanismo europeo de Recuperación y Resiliencia (publicado en el Diario oficial de la Unión Europea e 18 de febrero de 2021) fue aprobado el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Es decir, las medidas para ejecutar el plan nacional y aprovechar las contribuciones del Mecanismo europeo de Recuperación y Resiliencia fueron aprobadas antes que el propio plan y que el propio Mecanismo. En dicha norma han quedado establecidas, entre otras, medidas para agilizar el otorgamiento de subvenciones (art. 60 a 65) y la adjudicación de contratos (arts. 49 a 58) que se vayan a financiar con fondos procedentes del citado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Con la adopción de este instrumento se ponía fin a un pequeño debate doctrinal sobre la suficiencia de nuestro «ordenamiento contractual», constituido por la Ley 9/2017, de

(1) El art. 4 del Reglamento 2021/241/UE declara como objetivo general del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia el de fomentar la cohesión económica, social y territorial de la Unión mejorando la resiliencia, la preparación frente a las crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigando el impacto social y económico de dicha crisis, en particular en las mujeres, contribuyendo a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, apoyando la transición ecológica, contribuyendo a la consecución de los objetivos climáticos de la Unión para 2030 establecidos en el artículo 2, punto 11, del Reglamento (UE) 2018/1999 y cumpliendo el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 y de transición digital, contribuyendo así al proceso de convergencia económica y social al alza, a la restauración y a la promoción del crecimiento sostenible y la integración de las economías de la Unión, fomentando la creación de empleo de calidad, y contribuyendo a la autonomía estratégica de la Unión junto con una economía abierta y generando valor añadido europeo.

contratos del sector público (LCSP), para ordenar las inversiones previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Existiendo un acuerdo unánime respecto de la necesidad de algunas reformas, las posturas divergían en cuanto al alcance de las mismas, esto es, si debían circunscribirse a los contratos que se fueran a financiar con fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, o si las reformas debían ser estructurales, y alcanzar a todos los contratos públicos, al margen de su fuente de financiación (2). Como decimos, la aprobación del Real Decreto Ley 36/2020 pone fin al debate, circunscribiendo el alcance de la mayoría de sus disposiciones en materia de contratación exclusivamente a los contratos que se financien con fondos procedentes del citado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (3). Tal opción coloca a los gestores públicos en una situación para nada deseable, como es la de tener que aplicar regímenes jurídicos distintos para los contratos públicos, en función de la proveniencia de los fondos que sirvan para financiarlos.

No obstante ese carácter especial de las disposiciones del Real Decreto Ley 36/2020, no nos resistimos a formular una serie de consideraciones generales sobre las mismas, anticipando su probable insuficiencia para lograr el objetivo pretendido de «absorber la mayor cantidad posible de fondos» (4). Las medidas incluidas en el Real Decreto Ley 36/2020 han sido ya objeto de comentario, entre otros, por MORENO MOLINA (2021), SANMARTÍN MORA (2021), así como por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación pública, en su «Guía básica Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia». El análisis de PERNAS GARCÍA (2021) en esta misma obra, presenta como valor

(2) Como bien ha apuntado Baño León (2021, 9) el Real Decreto Ley 36/2020 «se ocupa en efecto de la ejecución del Mecanismo europeo, en el plano orgánico, procedimental y presupuestario, estableciendo en dichos campos una verdadera “lex specialis”...».

(3) No obstante, debemos señalar que la ampliación del plazo de vigencia de los contratos de suministro y de servicios de carácter energético dispuesta en el art. 53 del Real Decreto Ley 36/2020 no parece quedar circunscrita a aquellos que sean financiados con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Hasta tal punto resulta extraña la inclusión de esta disposición que el propio Consejo de Estado, en su Dictamen 783/2020 sobre el proyecto de Decreto Ley, interesaba una explicación de las razones que llevaban a incluir tal especialidad para los contratos de carácter energético frente a la regla general de duración de los contratos de servicios, así como su vinculación con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia o con la gestión de los fondos incluidos en el Instrumento Europeo de Recuperación. No obstante, la OIRESCON, en su «Guía básica Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia» deduce su aplicación exclusivamente a los contratos financiados con estos fondos de lo dispuesto en el art. 2 del Real Decreto Ley 36/2020 (Cfr. p.32 de la versión de 1 de julio de la Guía)

(4) En este mismo sentido se manifestaba HERNÁNDEZ SALGUERO (2020) al señalar que «la vinculación de la simplificación a ciertos umbrales de valor estimado reducido, no permitirían su aplicación a proyectos de mayor envergadura que normalmente son los que pueden tener un efecto transformador significativo del escenario en que debe desenvolverse la recuperación post Covid».

añadido el de incluir la referencia de las medidas que han incluido algunas Comunidades Autónomas en normas «espejo» que serán de aplicación en sus respectivos ámbitos territoriales, así que a sus análisis podemos remitirnos. Dichas medidas guardan relación, en general, con la fase de preparación y adjudicación de los contratos: dispensa de autorizaciones previas (art. 49); tramitación urgente de los expedientes (art. 50), ampliación de supuestos de utilización del procedimiento abierto simplificado y supersimplificado (arts. 51 y 52) o mecanismo de tutela precontractual (art. 58). A nuestro juicio, se trata de medidas que no agotan los problemas de los que adolece hoy en día la contratación pública, y nos sorprendería que puedan por sí solas remover «los obstáculos y cuellos de botella existentes en la normativa y en los procedimientos e instrumentos de gestión pública» a los que se alude el Real Decreto Ley en su Exposición de motivos para justificar su adopción.

El Real Decreto Ley 36/2020 se manifiesta tributario de la tendencia presente en las normas de contratación de centrar su atención en las normas de preparación y adjudicación de los contratos, relegando el interés por lo que suceda durante la ejecución del contrato. Así cabe deducirlo cuando en su exposición de motivos se declara que la finalidad principal de las disposiciones incluidas en los arts. 49 a 58 es la de «...agilizar y flexibilizar la tramitación de los procedimientos de contratación», en una clara alusión a la intervención sobre la fase precontractual. Por ello, y es una de las cosas que más llama la atención, es que ni una sola de las medidas previstas en el Real Decreto Ley 36/2020 incide en la fase de ejecución de los contratos, de manera que los que se financien con fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia atenderán en dicha fase bien a lo que disponen los arts. 188 y siguientes LCSP, bien al derecho privado, en función de la naturaleza de la entidad contratante.

A nuestro juicio, y especialmente en relación con los contratos que se utilicen para articular las inversiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, hubiera sido deseable poner más foco en la fase de ejecución del contrato, atendiendo al carácter finalista y temporalmente condicionado de los fondos. Es por tanto nuestra voluntad ofrecer en las próximas líneas algunas ideas a los gestores de contratos para diseñar, ordenar y controlar la ejecución de aquellos que hayan de ser financiados con los fondos del Mecanismo europeo de Recuperación y Resiliencia.

II. ALGUNAS IDEAS PARA ARTICULAR LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS FINANCIADOS CON FONDOS NEXT GENERATION

Habiendo constatado el importante papel que, para una adecuada recuperación de la crisis de la Covid-19, y para el establecimiento de mecanismos

que nos permitan ser resilientes ante las próximas, ha de jugar la contratación pública, formularemos a continuación algunas ideas, a modo de «estrategia», para tratar de asegurar la correcta ejecución de los contratos financiados con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (5). Con voluntad constructiva, y referidas sobre todo a la fase de ejecución de los contratos, se aventuran a continuación algunas prácticas y propuestas de cláusulas y/o contenidos que podrían ser incluidos bien en esos modelos de pliegos o pliegos tipo que está previsto que se elaboren, según indica el art. 54 del Real Decreto Ley 36/2020 (6), bien en pliegos singulares de cláusulas administrativas particulares. Pongámonos, como bien apuntaba RAZQUIN LIZARRAGA (2020) «manos a la obra de la contratación pública de la post-alarma».

1. Prevenir, mejor que curar: la necesidad de definir correctamente las prescripciones técnicas de los contratos

En general, la correcta ejecución de los contratos pasa por definir correctamente su objeto y sus prescripciones técnicas. Una regla que resulta especialmente necesaria en el caso de los que van a ser objeto de financiación con fondos del mecanismo de Recuperación y Resiliencia, por cuanto su aplicación está sujeta a plazo, y cualquier incidencia durante la ejecución de los contratos puede poner en peligro el cumplimiento de dicha condición. En particular, en el caso de los proyectos que se han definido para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, resulta fundamental un adecuado tránsito

(5) Evocadoras resultan las palabras de MAZZUCATO (2021) en su relato prospectivo sobre la superación de la crisis de la Covid-19: «...y la contratación pública se convirtió en una herramienta para el pensamiento innovador que influyó en todas las ramas del Gobierno...»

(6) Entendemos que, a pesar de la diferencia nominal, estamos ante el mismo instrumento, aunque la diferente terminología utilizada en el Real Decreto Ley 36/2020 suscitó algunas dudas al Consejo de Estado, que no fueron aclaradas en el texto definitivo, que mantiene las referencias a los «pliegos-tipo» en varios de sus preceptos (art. 6 y 54) o «modelos tipo de pliegos» (art. 15.3.e y 25.2). Señalaba dicho órgano que «...Esta categoría de “pliegos-tipo” supone una novedad respecto de lo previsto en la Ley 9/2017, que no la contempla. Suscita dudas si estos pliegos-tipo equivalen a los modelos de pliegos a los que se refiere el artículo 122.5 de la Ley 9/2017 al regular los pliegos de cláusulas administrativas particulares. De ser así, sería aconsejable mantener la misma terminología utilizada en la Ley 9/2017 a efectos de evitar confusiones. En caso contrario, debe aclararse a qué órgano le corresponde la elaboración y aprobación de los pliegos-tipo (el artículo 6 del proyecto alude a la posibilidad de que los apruebe el Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia) y especificarse la relación existente entre dichos pliegos-tipo, los modelos de pliegos que eventualmente puedan existir para determinadas categorías de contratos y los pliegos de cláusulas administrativas o prescripciones técnicas particulares. El uso de estos modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares se establece como “preferente” en Cataluña (art. 16.1), y obligatorio en Andalucía —salvo justificación en contrario de la que se deberá dejar constancia en el expediente— (art. 25.2).

entre las «fichas de proyecto» que se han elaborado (algunas muy sucintas) y los pliegos de prescripciones técnicas a través de los cuales se articule su desarrollo. Y por eso resulta más conveniente postergar el lanzamiento de las licitaciones hasta el momento en que el pliego de prescripciones técnicas se encuentre convenientemente definido, que sucumbir a la tentación de derivar a la fase de ejecución, como condición de ejecución impuesta al contratista, la tarea de completar las omisiones o la subsanación de los defectos de los que adolezcan los proyectos y los pliegos de prescripciones técnicas, tarea que a buen seguro supondrá tanto sobrecostes como retrasos en la ejecución, con el consiguiente riesgo de incumplimiento de plazos (7).

Asimismo, conviene reforzar el sistema de supervisión de los proyectos de obra que vayan a ser ejecutados en el marco de contratos financiados con fondos del mecanismo de Recuperación y Resiliencia, así como el sistema para exigir responsabilidad a los proyectistas y supervisores, tal y como ha puesto de relieve el propio Consejo de Estado. Tal sugerencia se formulaba al analizar una previsión que el Gobierno incluyó en el proyecto de Real Decreto Ley sometido a su informe, y que daría lugar al Real Decreto Ley 36/2020, pero que, debido a la oposición manifestada por el órgano consultivo, no llegó a incluirse.

En efecto, el proyecto de Real Decreto Ley incluía un precepto que consideraba como causa de resolución del contrato de obras sin derecho a indemnización para el contratista «... la constancia en el acta de replanteo por el contratista de reparos por defectos en el proyecto que fueran previsibles durante el plazo de presentación de ofertas en la licitación sin que se haya comunicado fehacientemente a (sic) dichos defectos, durante la fase de licitación, al objeto de permitir al órgano de contratación el desistir del contrato y la oportuna rectificación del proyecto». Tal previsión tenía por objeto trasladar al contratista la responsabilidad, en parte, de la corrección del proyecto de obras que sirve de base al contrato. Sin embargo, el Consejo de Estado recordó que la LCSP atribuye la responsabilidad de garantizar la corrección de los proyectos a los órganos de contratación, así como a las unidades de supervisión correspondientes, denunciando que los controles que la LCSP prevé

(7) Una idea sobre la que precisamente advertía el Consejo de Estado, al hilo del análisis en su Dictamen 783/2020 de una disposición que finalmente no fue incluida en el texto definitivo del Real Decreto Ley 36/2020, relativa a la responsabilidad derivada de los errores de los que adolecen algunos proyectos de obras. Señalaba dicho órgano consultivo que «...se viene insistiendo en la necesidad de extremar el celo en la fase preparatoria de los contratos, articulando mecanismos que aseguren que los proyectos son viables, y de establecer un riguroso y eficaz sistema de responsabilidades para los autores de los proyectos y sus supervisores. Esto resulta especialmente relevante para los contratos que se adjudiquen en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, si se busca garantizar un uso adecuado de los recursos incluidos en el Instrumento Europeo de Recuperación...».

a tal efecto «fallan de manera no infrecuente en la práctica», dando lugar a numerosas perturbaciones durante la ejecución de los contratos de obras y causa importantes perjuicios para el interés público, concretados generalmente en retrasos y sobrecostes en las obras (8).

Es por ello que el Consejo de Estado se mostró especialmente crítico con la solución que proponía el proyecto de Real Decreto Ley por suponer «una dejación de las funciones que les corresponden a los órganos de la Administración encargados de la contratación y de la supervisión de los proyectos de obras, trasladando a los licitadores la obligación de supervisar minuciosamente el proyecto sobre el que se basa el contrato de obras licitado a fin de poner en conocimiento del órgano de contratación los defectos del mismo» (9). Y por ello insistía en la necesidad de extremar el celo en la fase preparatoria de los contratos, articulando mecanismos que aseguren que los proyectos son viables, y de establecer un riguroso y eficaz sistema de responsabilidades para los autores de los proyectos y sus supervisores, para garantizar un uso adecuado de los recursos con los que se dotan los fondos del mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

En este sentido, para los proyectos de obras que hayan de ejecutarse a través de contratos financiados con cargo a fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia resultará más que conveniente exigir antes de su aprobación, y con independencia de su cuantía, el informe de supervisión a que se refiere el art. 235 LCSP con el fin de verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto. La constitución de este tipo de unidades en el seno de los Gobiernos locales intermedios facilitaría el control de las obras a ejecutar por Entidades Locales que no pudieran contar con esos órganos de supervisión en sus estructuras (10).

(8) Además, en muchos de estos casos, no resulta posible, dado el tiempo transcurrido hasta que se ponen de manifiesto los defectos, exigir responsabilidad al autor del proyecto o a los supervisores por los daños causados por su inadecuación.

(9) El Consejo de Estado advertía también del un fuerte desincentivo que suponía la sanción de resolución del contrato para los contratistas hagan constar al tiempo del replanteo de las obras sus reparos por defectos en el proyecto, dadas las consecuencias negativas que ello conlleva, a saber: la resolución del contrato sin indemnización y su adjudicación al contratista que hubiera quedado en la siguiente mejor posición en el procedimiento de licitación. Esto podía inducir a diferir la manifestación de los eventuales reparos a un momento posterior en el que ya no se producirían las citadas consecuencias negativas, con lo que dicha previsión podía haber dado lugar a resultados opuestos a los perseguidos.

(10) Sería una manera de incorporar los recursos de esos Gobiernos Locales intermedios a la gestión del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, convirtiéndolos en elemento tractor de su ejecución. Sobre el aparente «olvido» de estos Gobiernos Locales intermedios en la gestión de los fondos del Mecanismo de Recuperación y resiliencia, vid. COLÁS TENAS (2021).

Y asimismo, esas unidades de supervisión deberían participar en los actos de replanteo de los proyectos a que se refiere el art. 236 LCSP para comprobar la realidad geométrica de la obra, la disponibilidad de los terrenos precisos para su ejecución y cuantos supuestos figuren en el proyecto y sean básicos para el contrato a celebrar.

Nada más desaconsejable que el precipitarse en el comienzo de la ejecución. Y en este sentido, sorprende la medida adoptada en el Decreto-Ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación, que contempla la posibilidad de «... acordar el comienzo de la ejecución del contrato, una vez vencido el plazo de suspensión establecido en el artículo 101.2 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, y antes de la formalización del mismo, siempre que se hayan constituido las garantías para el cumplimiento de las obligaciones del contrato que estén previstas, en su caso». Es cierto que las especiales competencias de las que goza la Comunidad Foral en materia de contratación públicas podrían justificar tal previsión, pero no debemos olvidar que a la gestión de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia les resultan de aplicación también determinadas normas financieras, y en particular las que se establecen en el Reglamento 2018/1046, del Parlamento europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (11). Es el artículo 172 de dicho Reglamento el que dispone que «no podrá procederse a la ejecución de un contrato antes de que haya sido firmado», por lo que aplicar la especialidad prevista en el Decreto Ley navarro parece desaconsejable, si no se quiere correr riesgos de descertificación de las inversiones a posteriori.

2. Diversificar los riesgos para asegurar la absorción de los fondos: la división en lotes del objeto de los contratos

Otra de las «buenas prácticas» que cabría recomendar, como estrategia para alcanzar el objetivo declarado del Real Decreto Ley 36/2020 de absorber la mayor cantidad de fondos, sería la de no concentrar los proyectos en

(11) El considerando 71 del Reglamento 2021/241/UE indica que «Son de aplicación al presente Reglamento las normas financieras horizontales adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la base del artículo 322 del TFUE. Dichas normas se establecen en el Reglamento Financiero y determinan, en particular, el procedimiento de elaboración del presupuesto y su ejecución mediante subvenciones, contratos públicos, premios y ejecución indirecta, y prevén controles de la responsabilidad de los agentes financieros. Las normas adoptadas sobre la base del artículo 322 del TFUE también incluyen un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión».

grandes contratos. Una idea que se apunta precisamente en la regulación de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTES) a los que se refiere el art. 8 del citado Real Decreto Ley, cuando advierte que «...podrán consistir en un proyecto único claramente definido en cuanto a sus objetivos y sus modalidades de ejecución, o bien en un proyecto integrado, es decir, un grupo de proyectos insertados en una estructura, plan de trabajo o programa comunes que compartan el mismo objetivo y se basen en un enfoque sistémico coherente». Esta lógica de «integración» o «agrupación» de proyectos puede aplicarse también a los de menor tamaño, como «sistema de cobertura» ante eventuales incidencias en la ejecución. Se trata de «no poner todos los huevos en la misma cesta», y que eventuales problemas de ejecución en una parte de un proyecto o subproyecto no perjudiquen al objetivo final.

Para articular esta idea, podría preverse la realización independiente de cada una de las partes de los contratos mediante su división en lotes, conforme a lo dispuesto en el art. 99 LCSP, debiendo justificarse en el expediente de contratación las razones por las cuales no sea posible, en su caso, esa división en lotes, ya que no se ha previsto dispensa de tal obligación para la tramitación de los contratos financiados con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

3. Establecer condiciones especiales de ejecución orientadas al cumplimiento de los objetivos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Un instrumento fundamental para asegurar la correcta ejecución del contrato es el establecimiento de condiciones especiales de ejecución. Las condiciones especiales de ejecución del contrato son obligaciones incorporadas a los pliegos o al contrato que el órgano de contratación ha considerado, por su importancia, elementos esenciales de la fase de ejecución del contrato y cuyo incumplimiento merece consecuencias jurídicas más severas. Obviamente, no inciden en la evaluación de las proposiciones de los licitadores y despliegan su eficacia únicamente en la fase de ejecución del contrato. A ellas se refiere el art. 202 LCSP que, recordemos, determina la obligación de establecer al menos una condición especial de ejecución relacionada con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social en todos los contratos. Esta obligación no ha sido dispensada en relación con los contratos financiados con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, por lo que dichos contratos también deberán incluirlas, e incluso aumentarlas, lo cual tiene todo sentido a la vista de que entre los objetivos del Mecanismo se encuentra, entre otros, la transición ecológica, el crecimiento sostenible, el empleo, la investigación, el desarrollo y la innovación.

La elección de cada condición especial de ejecución, necesariamente vinculada al objeto del contrato, habrá de justificarse debidamente en el expediente (art. 116.4.c LCSP), una circunstancia que, bajo nuestro punto de vista, hace bastante compleja la tarea de su normalización. Es cierto que el art. 54 del Real Decreto Ley 36/2020 alude a la elaboración de «pliegos-tipo que incorporen todos los criterios verdes, digitales, de innovación, de potenciación de pymes y de responsabilidad social que se consideren necesarios» para la adjudicación de contratos a celebrar para la gestión de los fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, lo cual puede incluir también las condiciones especiales de ejecución, pero la heterogeneidad de objetos contractuales dificulta como decimos la tarea de definir condiciones especiales de ejecución multipropósito. Y eso, aun cuando el requisito de la «vinculación con el objeto del contrato» ha sido interpretado en términos menos rigurosos para estas condiciones especiales de ejecución que para los criterios de adjudicación. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Informe 1/2020, señaló que «La vinculación al objeto del contrato, en el caso de las condiciones especiales de ejecución exige que la condición se efectúe durante el cumplimiento y en la ejecución de la prestación contratada, no en otra. En el caso de los criterios de adjudicación, tal vinculación exige, conforme al artículo 145.6 de la LCSP, que el criterio se refiera o integre las prestaciones que deben realizarse en virtud de dicho contrato en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida».

Además, esas condiciones especiales de ejecución no pueden resultar discriminatorias, y su posterior exigencia queda condicionada a su constancia en el anuncio de licitación y en los pliegos.

En el caso de los contratos financiados con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y en atención a sus condicionantes temporales, parece necesario configurar como condición especial de ejecución el plazo de ejecución comprometido por los licitadores en sus ofertas. En este sentido, resulta conveniente generalizar en estos contratos la solicitud al contratista de un «plan de trabajo», con hitos intermedios, para controlar posibles desviaciones en los ritmos de ejecución.

En relación sobre todo de aquellos contratos que tengan por objeto la transformación digital, y en particular en aquellos cuya ejecución implique la cesión de datos por las entidades del sector público al contratista, debe recordarse la necesidad del establecimiento de una condición especial de ejecución que haga referencia a la obligación del contratista de someterse a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos, advirtiéndose además al contratista de que esta obligación tiene el carácter de obligación contractual esencial de conformidad con lo dispuesto en la letra f) del apartado 1 del artículo 211 LCSP (su incumplimiento podrá ser considerado como causa para justificar la resolución del contrato).

Para desincentivar el incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución, los órganos de contratación pueden articular varias medidas. La más conocida, la imposición de penalidades (192.1 LCSP), o incluso la configuración como causa de resolución del contrato. Para ello el pliego debe prever expresamente tanto las penalidades que corresponderán al incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución, o atribuir al mismo el carácter de obligación contractual esencial determinante de la resolución del contrato (211.1.f LCSP). Pero hay todavía una tercera alternativa, que pasa por configurar ese incumplimiento como causa de prohibición de contratar a futuro, tal y como establece el art. 71.2 c) LCSP, siempre y cuando el incumplimiento de estas condiciones no se tipifique como causa de resolución del contrato. Para ello el incumplimiento deberá definirse en los pliegos o en el contrato como infracción grave, concurriendo dolo, culpa o negligencia en el empresario, y la declaración de prohibición de contratar deberá ir precedida de la imposición de penalidades o a la indemnización de daños y perjuicios (no será, por tanto, una medida autónoma respecto a ellas).

4. La previsión de modificación de contratos

Otra de las cuestiones a las que debe prestarse atención en el diseño de la fase de ejecución de los contratos es la relativa a la posibilidad de su modificación. En relaciones contractuales a medio o largo plazo, como son algunas de las que se van a articular en el marco de los contratos financiados con cargo a los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que pueden subsistir hasta finales de 2026, resulta necesario o al menos conveniente prever la posibilidad de que concurran ciertas eventualidades y que, en atención a ellas, el contrato pueda ser objeto de modificación.

Precisamente en ese sentido, el proyecto de Real Decreto Ley que fue objeto de informe por el Consejo de Estado incluía una disposición al respecto que, sin embargo, no se recogió finalmente en el texto definitivo del Real Decreto Ley 36/2020. Señalaba el entonces art. 53 del proyecto:

1. *En los contratos de obra financiados con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, no tendrán la consideración de modificaciones la inclusión de unidades nuevas y/o de precios nuevos, fijados estos contradictoriamente por los procedimientos establecidos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, y en sus normas de desarrollo cuando no sean de aplicación los precios del proyecto original, siempre que no supongan incremento del precio global del contrato ni afecten a unidades de obra que en su conjunto exceda del 10 por ciento del presupuesto primitivo del mismo.*
2. *La ejecución de estas nuevas unidades, y de los nuevos precios asociados, será en todo caso obligatoria para el contratista, quien podrá a su vez recurrir tanto*

el modificado como los precios nuevos por la vía de los recursos previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

3. *Será causa de resolución del contrato de obras sin derecho a indemnización para el contratista la constancia en el acta de replanteo por el contratista de reparos por defectos en el proyecto que fueran previsibles durante el plazo de presentación de ofertas en la licitación sin que se haya comunicado fehacientemente a dichos defectos, durante la fase de licitación, al objeto de permitir al órgano de contratación el desistir del contrato y la oportuna rectificación del proyecto.*

La causa de resolución contemplada en el apartado 3 ya la hemos analizado anteriormente. Las previsiones de los apartados 1 y 2 se hubieran insertado como complemento de los arts. 205 y 206 LCSP, relativos a las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y sobre las mismas el Consejo de Estado realizó en su informe algunas consideraciones. Así, en relación con el primer apartado, se aceptaba la propuesta de ampliar los supuestos que no reciben la consideración de modificaciones, respecto de los previstos en el artículo 242.4 de la LCSP, para considerar también el exceso de mediciones y la inclusión de precios nuevos si se cumplían determinados requisitos (fijación contradictoria y máximo 10% del presupuesto del contrato). Sin embargo, no compartía la extensión de tal consideración respecto de la inclusión de nuevas unidades de obra en el contrato, incluso a las de poca entidad: «...sería ir en contra de la propia naturaleza de las cosas negar a estos supuestos la condición de modificaciones contractuales...» llega a afirmar el Consejo de Estado. No se oponía sin embargo el citado órgano consultivo —de hecho es lo que propone para agilizar la tramitación de estas modificaciones de poca entidad— a que para tales supuestos se dispensase del cumplimiento de algunos trámites procedimentales previstos con carácter general en los arts 207 y 242 LCSP. Lo único que pedía era que se concretasen los trámites de los que se puede prescindir en estos casos, teniendo en cuenta para ello una adecuada ponderación de todos los intereses en juego (12).

Por otra parte, el Consejo de Estado tampoco se oponía a la atribución del carácter obligatorio de esas modificaciones de contratos de obras que acordase el órgano de contratación en el marco de contratos financiados con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que era lo que se proponía en el apartado 2 del artículo 53 proyectado. Ninguna objeción se planteaba a contemplar, para estos casos, una excepción a lo dispuesto en el

(12) Pues bien, siguiendo la sugerencia del Consejo de Estado, hubiera sido posible prever, para las modificaciones de escasa cuantía de contratos financiados con cargo a fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia la innecesariedad de audiencia al redactor del proyecto o de las especificaciones técnicas —exigible ex. art.207.2 LCSP—, o la autorización previa del órgano de contratación para la modificación del proyecto en los contratos de obras —art. 242.4 LCSP—.

art. 206.1 LCSP, que únicamente dispone la obligatoriedad de las modificaciones acordadas por el órgano de contratación cuando impliquen, aislada o conjuntamente, una alteración en su cuantía que no exceda del 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido. Es decir, que se podía establecer el carácter obligatorio de las modificaciones con independencia del porcentaje que representasen. Lo único que pedía el Consejo de Estado era aclarar «...si el porcentaje que representan las modificaciones contempladas en el artículo 53 debe ser tenido en cuenta o no a la hora de determinar la obligatoriedad de otras posibles modificaciones posteriores que no estén amparadas por dicho artículo, esto es, si debe incluirse en el cómputo del porcentaje acumulado que tales modificaciones representan a los efectos de lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley 9/2017», así como las eventuales vías de recurso (especial u ordinarios) de los que dispondría el contratista para plantear su oposición a dichas modificaciones o a la fijación de precios por la entidad contratante.

Sin embargo, como ya hemos señalado, y a pesar de que el Consejo de Estado no se oponía a las medidas propuestas, la versión final del Real Decreto Ley no incluyó ninguna especialidad sobre la modificación de los contratos financiados con cargo a los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, de manera que se mantienen inalteradas las reglas generales previstas en los arts. 204, 205 y 206 LCSP en el ámbito de estos contratos.

No obstante, algunas normas autonómica de las que hemos calificado como «espejo» al Real Decreto Ley 36/2020 sí que han incluido previsiones sobre modificación de contratos financiados con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Nos referimos al Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que en su art. 31 prevé como causa sobrevenida de modificación del contrato la modificación de la programación europea que tenga incidencia sobre el objeto del contrato (13). Señala el citado precepto:

«Artículo 31. Modificaciones de contratos.

A los efectos de la modificación de los contratos prevista en el artículo 205.2.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, se considerarán circunstancias sobrevenidas imprevisibles las modificaciones de la programación europea vigente que tengan incidencia sobre el objeto del contrato.

Las modificaciones que se acuerden deberán, en todo caso, asegurar el mantenimiento del equilibrio económico del contrato».

(13) En idénticos términos se ha incorporado también dicha previsión en la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación (art. 27).

El contemplado en el art. 31 del Decreto Ley 3/2021 no es en realidad un supuesto de modificación nuevo, de manera que la lista de supuestos de modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares contemplada en el art. 205 LCSP no se ve ampliada, y se respeta el carácter básico de dicho precepto. En realidad, la especialidad autonómica pretende ser un desarrollo de uno de los supuestos, concretamente el contemplado en el apartado 2.b del art. 205 LCSP, que se refiere a las «circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato». En este sentido, indica el precepto que «se considerarán circunstancias sobrevenidas imprevisibles las modificaciones de la programación europea vigente que tengan incidencia sobre el objeto del contrato», una previsión que, según lo dispuesto en el art. 2 del Decreto Ley, afectará exclusivamente a los contratos financiados con cargo a los fondos europeos del periodo de programación 2014-2020 (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca), pero no a los que se financien con cargo al «Instrumento de Recuperación de la Unión Europea» (en alusión al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia aprobado por Reglamento 2021/241), por la sencilla razón de que dicho instrumento no está sujeto a programación. En cualquier caso, a pesar de esa limitada aplicabilidad, debe tenerse en cuenta que, aunque legalmente los cambios de programación sean considerados circunstancia sobrevenida e imprevisible para una Administración diligente, todavía deberán cumplirse otros requisitos previstos en el art. 205 y 206 LCSP. Es decir, que la modificación no podrá alterar la naturaleza del contrato, no podrá implicar una alteración en la cuantía del contrato que exceda aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido, y por último, que la modificación únicamente será obligatoria para el contratista siempre que no implique, aislada o conjuntamente, una alteración en su cuantía de más del 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido.

Dejando aparte esa regulación legal de las modificaciones de los contratos financiados con cargo a fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la vía con la que cuentan las entidades contratantes para hacer frente a las eventualidades que puedan acaecer durante la ejecución del contrato es la del art. 204 LCSP, que permite prever en el propio pliego de cláusulas administrativas particulares la posibilidad de modificación del contrato (14).

(14) Este tipo de modificación deben preverse en los pliegos singulares, no en los modelos de pliegos o pliegos tipo, cuyo contenido debe referirse a aspectos susceptibles de estandarización. Es por ello que la regulación del contenido de los modelos de pliegos de contratación establecida en el Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos

La cláusula de modificación que se introduzca en el pliego deberá ser clara, precisa e inequívoca, y deberá precisar con el detalle suficiente su alcance, límites y naturaleza, las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva, y el procedimiento que haya de seguirse para realizar la modificación. Debe recordarse, no obstante, que la posibilidad de modificación de los contratos por esta vía (previsión en el pliego de cláusulas administrativas particulares) no es absoluta, sino que también presenta algunos límites, principalmente dos: la modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato, y tampoco podrá superar el veinte por ciento del precio inicial.

5. Cuestiones relativas al precio de los contratos y su «ajuste» durante la ejecución del contrato

Algunos de los proyectos que pretenden articularse con cargo a los fondos *Next generation* tienen un componente innovador y disruptivo. Así va a suceder, por ejemplo, con algunos de los que presentan una alta componente tecnológica. Puede suceder que, en tales casos, resulte muy difícil la determinación del precio pagadero por los mismos antes de lanzar la licitación, por la complejidad de las prestaciones, la necesidad de utilizar una técnica nueva, o porque no exista información sobre los costes de prestaciones análogas, de modo que no sea posible determinar con precisión un precio cierto. En tales casos, la LCSP admite la celebración del contrato, e incluso el comienzo de su ejecución, con unos «precios provisionales» que serán determinados *a posteriori* (15).

En ese caso, y conforme a lo indicado en el art. 102.7 LCSP, el pliego de cláusulas administrativas particulares deberá incluir una serie de previsiones para determinar el precio definitivo que terminará abonando la entidad contratante, tales como el procedimiento para ello, con referencia a los costes efectivos y a la fórmula de cálculo del beneficio, las reglas contables que el adjudicatario deberá aplicar para determinar el coste de las prestaciones, o los controles documentales y sobre el proceso de producción que la entidad contratante podrá efectuar sobre los elementos técnicos y contables del coste de producción.

europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, señala que «en particular, no debe incluirse la previsión de modificación del contrato a la que se refiere el artículo 204 de la Ley 9/2017 (Cfr. art. 18.3)».

(15) Recuérdese, no obstante, que la celebración de un contrato con precios provisionales únicamente es posible cuando para la adjudicación del mismo se haya utilizado un procedimiento negociado, un diálogo competitivo, o un procedimiento de asociación para la innovación.

Por otra parte, en los últimos meses, diversos factores están haciendo que se incremente el precio de determinadas materias primas, algunas de las cuales resultan fundamentales para la ejecución de ciertos contratos. Ese incremento resulta más acusado en aquellas materias que deben ser importadas, pues al alza de precio derivado de la escasez de algunas de ellas ha de sumarse el de los incrementos del coste del transporte marítimo hasta puertos españoles. Diversas asociaciones de contratistas han intensificado en fechas recientes su reclamación de establecimiento, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos, de sistemas de revisión de los precios de los contratos «como mecanismo de mantenimiento del equilibrio económico de los contratos». Algunas de ellas han advertido de que si estos incrementos de precios no se toman en consideración en las nuevas licitaciones —lo cual incluye las que se convoquen con cargo a los Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia— cabe la posibilidad de que queden desiertas.

A pesar de estar prevista en el art. 103 LCSP, la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, ha convertido en una práctica habitual la de excluir la revisión de precios de los contratos públicos, quedando absorbida la evolución de los mismos dentro del «riesgo y ventura» del contratista conforme a lo dispuesto en el art. 197 LCSP. A ello ha contribuido la imposibilidad de referenciar la revisión de precios a índices generales de precios, como el IPC o el PIB, sino que deba preverse, cuando sea posible (16) y además se decida admitir, índices específicos «*que con la mayor desagregación posible mejor refleje la evolución de los precios y que pueda ser obtenido con información disponible al público*» (art. 2.1.d Ley 2/2015). Pues bien, en el marco de algunos contratos financiados con cargo a fondos *Next generation*, especialmente aquellos cuyo plazo de ejecución sobrepase el previsto para la aplicación de las medidas del Mecanismo europeo de Recuperación y Resiliencia, puede resultar interesante la inclusión de índices de revisión de precios para garantizar el mantenimiento del equilibrio económico del contrato.

6. La resolución de incidencias y conflictos durante la ejecución de los contratos

Como ya hemos dicho, la ejecución de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia están condicionados temporalmente. El art. 20 del

(16) Debe recordarse que, conforme a lo que señala el art. 103.2 LCSP «la revisión periódica y predeterminada de precios solo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años».

Reglamento 2021/214/UE establece el 31 de agosto de 2026 como fecha en la que deberán haberse alcanzado los hitos y objetivos finales de los proyectos de inversión. En consecuencia, los contratos que se adjudiquen para ejecutar esos proyectos de inversión deberían incluir mecanismos ágiles de resolución de las eventuales incidencias o conflictos que puedan surgir durante la ejecución de los contratos, y procurar que el curso de la ejecución no se interrumpa. Para ello, puede resultar interesante incorporar cláusulas de remisión a un arbitraje la resolución de los eventuales conflictos que puedan surgir.

El arbitraje como fórmula de resolución de conflictos no se encuentra expresamente contemplado en la LCSP, como sí lo estaba en versiones anteriores de dicha norma estatal. La expresa regulación del arbitraje para la resolución de conflictos que puedan acaecer en la fase de ejecución de los contratos se introdujo en la Ley 30/2007, de contratos del sector público, con motivo de su modificación a través de la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras. Con ocasión de la misma se añadieron algunos preceptos al texto original, uno de los cuales (el 320) indicaba la posibilidad de que las entidades del sector público que no tuvieran el carácter de Administraciones Públicas podían remitir a un arbitraje, conforme a las disposiciones de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, la solución de las diferencias que surgieran sobre los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos que celebrasen. Dicho precepto pasó a ser el art. 50 del posterior Texto Refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, pero desapareció del contenido de la LCSP actualmente en vigor.

La omisión en la LCSP de referencias al arbitraje como sistema de resolución de conflictos durante la ejecución del contrato no puede ser entendida como imposibilidad de su articulación. En este sentido, participamos de la idea de GIMENO FELIÚ (2019) que justificaba la desaparición de las referencias al arbitraje en la LCSP «para que sea decisión de cada Administración pública optar por esa posibilidad», adoptando la LCSP una postura neutral al respecto. De ser ello así, serán los pliegos de cláusulas administrativas particulares los que habrán de prever una cláusula arbitral, que se activará para la resolución de las controversias que surjan durante la ejecución del contrato, pues como bien sostiene GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA (2020, 558 y 559) no es ya necesaria una norma habilitante sectorial, sino que es suficiente la habilitación general para la terminación convencional de los procedimientos administrativos contenida en el art. 86.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de aplicación subsidiaria

en los procedimientos administrativos de adjudicación de contratos públicos (Disposición Final Cuarta LCSP):

«...Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, *con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule*, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin...».

Debe entenderse que la referencia contenida en el antecitado precepto a «la disposición que lo regule» bien puede ser entendida como una remisión a la cláusula o convenio arbitral que, para la resolución de los conflictos durante la fase de ejecución, se incluya en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares. Para las entidades que no tengan la consideración de Administración pública a efectos de la LCSP, hay que recordar que la ejecución de sus contratos queda sometida al derecho privado (art. 26.3 LCSP), por lo que no hay mayores problemas para fundar en la autonomía de las partes la inclusión de la cláusula o convenio arbitral.

Pese a la admisión generalizada del arbitraje como fórmula de terminación convencional de los procedimientos administrativos, algunas normas autonómicas contemplan expresamente esta posibilidad de su utilización en el marco de los contratos públicos. Así sucede en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, donde existe una habilitación general para todos los poderes adjudicadores, incluido por tanto los de la Administración local, para utilizar el arbitraje para la resolución e conflictos en cualquier tipo de contrato, con independencia de la cuantía de los mismos (17). Y esa ha sido, precisamente, la solución adoptada, en el contexto de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, por el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que ha incluido una especialidad para los contratos financiados con cargo a los citados fondos según la cual (art. 33) (18):

(17) Cfr. art. 22 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón: «Los distintos poderes adjudicadores sometidos a esta ley podrán remitir a un arbitraje, conforme a las disposiciones de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, la solución de las diferencias que puedan surgir sobre los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos que celebren, independientemente de la cuantía de los mismos».

(18) Una medida similar contempla también la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia.

«...1. La solución de las diferencias que puedan surgir sobre los efectos, cumplimiento, cuestiones relativas al reequilibrio económico del contrato y extinción de los contratos sobre materias de libre disposición conforme a derecho, de expedientes que se financien con cargo a los fondos europeos, independientemente de la cuantía de los mismos se podrán remitir a un arbitraje, conforme a las disposiciones de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, sin que sea necesario Decreto acordado en Consejo de Gobierno, atendiendo a lo previsto en el artículo 21.3 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.

La sumisión a arbitraje no podrá en ningún caso suponer renuncia al ejercicio de las prerrogativas de la Administración en los contratos reconocidas en el artículo 190 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de modo que lo que se someterá a arbitraje será el acuerdo que adopte el órgano de contratación después del procedimiento que para el ejercicio de dichas prerrogativas establece el artículo 191 de dicha Ley.

2. Los pliegos reguladores de los contratos que se financien con cargo a los fondos europeos, determinarán la composición del órgano arbitral que deba conocer del asunto que se someta a laudo arbitral, garantizando la igualdad y el equilibrio de las partes en la composición del mismo conforme al Título III de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre. Asimismo incorporarán como anexo una cláusula de sumisión a arbitraje en los términos del apartado 1 a la que podrán adherirse los licitadores. Dicho anexo tendrá el contenido que se determine en los modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares tipo a que hace referencia el artículo 25 de este Decreto-ley.

3. El órgano arbitral para la resolución de conflictos estará formado por uno o tres árbitros. El procedimiento de designación se concretará, con respeto a lo establecido en el título III de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, en el anexo que se incorporará a los pliegos de cláusulas administrativas particulares conforme a lo indicado en el apartado 2. En su caso, la designación de los árbitros por la Administración corresponderá a la persona titular de la Consejería de adscripción del órgano de contratación. La retribución a los árbitros se efectuará conforme a las reglas establecidas en el artículo 37.6 de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

4. El plazo de resolución del arbitraje será como máximo de dos meses. Salvo acuerdo en contrario de las partes, este plazo podrá ser prorrogado por los árbitros, por un plazo no superior a un mes, mediante decisión motivada».

A través de esta disposición se concretan los términos en que las entidades dependientes de la Comunidad Autónoma de Andalucía que tramiten contratos que se financien con cargo a los fondos europeos, pueden someter a un arbitraje la resolución de los conflictos que puedan surgir durante la ejecución de los mismos. La previsión de resolución del conflicto en un máximo de dos meses asegura que el conflicto no afecte críticamente a la ejecución del contrato, y puedan cumplirse los plazos de ejecución previstos.

Esta habilitación expresa no excluye la necesidad de definir en el pliego de cláusulas administrativas particulares la cláusula o convenio arbitral. En el caso de Andalucía se especifica que se incluirá un modelo de cláusula en los pliegos-tipo que tienen previsto publicar, lo cual homogeneizará sus contenidos, y facilitará el recurso a su aplicación.

Una práctica como la descrita, podría ser utilizada por cualquier entidad que deba tramitar contratos financiados con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, beneficiándose de una rápida resolución de los eventuales conflictos que puedan surgir durante la ejecución de dichos contratos.

7. A propósito de la necesidad de mecanismos de control...

A nadie se le escapa que la pretendida agilización de los procedimientos de contratación que persiguen las medidas establecidas en el Real Decreto Ley 36/2020 no debe suponer una merma de las garantías y controles de ejecución de los fondos. Antes al contrario, las garantías de buena administración deben mantenerse igualmente, o incluso en algún caso reforzarse, tal y como ha sugerido la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación en su «Guía básica Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», al indicar que «se hace preciso desde un primer momento el refuerzo de medidas que garanticen una correcta adecuación a derecho de las operaciones proyectadas y ejecutadas de modo que la flexibilización de algunos controles no provoque situaciones indeseadas. En este sentido, el gran volumen de fondos previsto y el escaso tiempo para su compromiso y ejecución provoca indudablemente una situación de riesgo (p. 44 de la versión de 1 de julio)». La situación señalada requiere, a juicio de la OIRESCON, hace preciso e indispensable la implementación de los correspondientes controles en todas las fases de los procedimientos, así como un seguimiento continuo.

Es por ello que nos centraremos a continuación en desgranar diferentes posibilidades de control de la ejecución de los contratos que podrían articularse para garantizar el uso adecuado de los fondos europeos con los que se financian.

A) La vertiente organizativa del control. Reforzar la figura del responsable del contrato

Un instrumento típico de control de la ejecución es la figura del responsable del contrato, a la que se refiere el art. 62 LCSP. Dicha figura opera, con carácter obligatorio («los órganos de contratación deberán designar un responsable del contrato») y con independencia de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato. Al responsable del contrato

corresponde supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada. En los contratos de obras, las facultades del responsable del contrato serán ejercidas por el Director Facultativo.

Los pliegos son el lugar en el que determinar las facultades que le corresponderán al Responsable del contrato durante la ejecución del mismo, y en los mismos se pueden contemplar su intervención en las siguientes actuaciones (19):

- a. Control de las condiciones de ejecución del contrato tanto generales (condiciones laborales, subcontratación) como especiales (plazos, hitos, etc...).
- b. Control del cumplimiento de las mejoras ofertadas por el contratista.
- c. Modificación de los recursos adscritos a la ejecución del contrato.
- d. Modificación del contrato, prórrogas y ampliaciones de plazo.
- e. Procedimientos de imposición de penalidades o de resolución del contrato.
- f. Conformidad con los trabajos entregados a efectos de pagos (parciales y total o final).
- g. Liquidación del contrato transcurrido el plazo de garantía y procedencia de devolución o incautación de las garantías constituidas.

El responsable del contrato puede ser una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a él. Algunas entidades están reforzando sus capacidades y equipos de control mediante la celebración de contratos de servicios con empresas externas que asumen, por cuenta del órgano de contratación, las funciones que en los pliegos de sus contratos está previsto que asuma el responsable del contrato (20).

(19) La normativa autonómica equivalente al Real Decreto Ley 36/2020 ha contemplado algunas previsiones específicas en relación con esta figura del responsable del contrato. Así, el debe desarrollar las funciones que establezca la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, así el Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público indica que el responsable del contrato debe desarrollar las que establezca la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, «así como las funciones siguientes:

a) Autorizar la alteración de los medios humanos y materiales que se obligó a adscribir a la ejecución del contrato.

b) Enviar a la Comisión mixta de seguimiento las hojas de seguimiento y las propuestas de modificación, penalidades o resolución que correspondan. El responsable del contrato puede asistir a las reuniones de la Comisión mixta de seguimiento y control con voz y sin voto...».

(20) Así se ha contemplado expresamente tal posibilidad en el , señalando que «para las funciones de control de la ejecución y de resolución de las incidencias que surjan, se puede contratar una asistencia externa...».

B) Garantías frente a la descertificación de inversiones: una opción cuestionable

Como ya hemos dicho, la normativa que diferentes Comunidades Autónomas ha aprobado como «espejo» del Real Decreto Ley 36/2020, ha profundizado en mayor medida en algunos aspectos de la ejecución de los contratos financiados con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En este sentido, y en relación con las medidas de aseguramiento del adecuado uso de los fondos, nos ha sorprendido una de las disposiciones incluidas en el Real Decreto Ley, al hilo de la regulación del contenido de los modelos de pliegos que allí va a elaborar la dirección general competente en materia de contratación pública. Como uno de esos contenidos a incluir en los pliegos se indica que «la garantía definitiva será devuelta al contratista cuando el órgano competente de fiscalización de la Unión Europea acepte la solicitud de certificación presentada», previsión orientada, aparentemente, a garantizar el adecuado uso de los fondos asignados a la ejecución del contrato. Pudiera pensarse que con la retención de la garantía definitiva (recordemos, el 5 por ciento del importe de adjudicación del contrato) el órgano de contratación podría eventualmente resarcirse en caso de descertificación total o parcial de los gastos que hubieran supuesto la ejecución del contrato en cuestión, una medida que, sin embargo, presenta, a nuestro juicio, algunas aristas.

La inclusión de tal previsión no tiene una justificación aparente, o al menos no se especifica en la exposición de motivos del Decreto Ley. Incluso, a nuestro juicio, podría vulnerar el orden de distribución de competencias en materia de contratación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Recordemos en este punto que la ley 9/2017, de contratos del sector público regula, con carácter básico, la cuestión de la devolución de las garantías definitivas en su art. 111, que de ordinario se vincula al vencimiento del plazo de garantía del contrato. La previsión de la norma catalana, al establecer un plazo de duración que en algunos casos —la mayor parte vaticinamos— excederá del plazo de garantía de los contratos, supondría en este punto un exceso del legislador catalán, habida cuenta de la clara afeción que esa medida supone al principio de igualdad de los licitadores y los contratistas.

No hay que olvidar el importante efecto indirecto que una medida como la señalada va a tener sobre los precios de las licitaciones, que se verán incrementados (y en la misma medida debería preverse a la hora del cálculo de los valores estimados) como consecuencia del mayor coste financiero que los contratistas soportarán por el mantenimiento de las garantías (normalmente constituidas mediante avales bancarios) durante un mayor tiempo.

Además, no se entiende muy bien el objeto de esa «retención» de la garantía definitiva al contratista hasta que «el órgano competente de fiscali-

zación de la Unión Europea acepte la solicitud de certificación presentada», ya que, a nuestro juicio, difícilmente se podría trasladar al contratista una eventual responsabilidad por la no absorción final de la financiación europea por parte de la entidad contratante derivada del incumplimiento de las normas que regulan la gestión de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Hay que recordar que los contratistas no son sujetos destinatarios de los instrumentos de gestión de esos fondos, y que su relación con la entidad contratante se regirá por lo dispuesto en los correspondientes pliegos del contrato. En este preciso sentido, la disposición adicional cuarta del Real Decreto ley 36/2020 ha previsto expresamente que «La no obtención de ingresos por absorción de fondos europeos conforme a la normativa comunitaria de aplicación con carácter final, no conllevará la nulidad o anulabilidad de las actuaciones llevadas a cabo por la Administración en aplicación de lo previsto por este real decreto ley».

C) La vertiente institucional del control: Una reflexión sobre el papel de los órganos consultivos, de supervisión de la contratación pública, y de control externo

Han sido numerosas las voces que han destacado la necesidad de «vigilar» la ejecución de los contratos financiados con los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, para evitar posteriores sorpresas, pero muy pocas se han atrevido a concretar los instrumentos de control, que también tienen una vertiente organizativa, y que en el ámbito de contratación pública corresponde fundamentalmente a los órganos consultivos en materia de contratación, y también la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación Pública (OIRESCON). Las siguientes líneas las dedicaremos a apuntar algunas ideas sobre el papel que deberían jugar dichos órganos.

El Real Decreto Ley 36/2020 atribuye expresamente la función de «intérprete» de sus disposiciones en materia de contratación a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, facultándole asimismo para «dictar las Instrucciones que resulten necesarias para coordinar la aplicación de las disposiciones anteriores a fin de la correcta tramitación de los contratos financiados con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», competencia que parece superponerse con la de «velar por la correcta aplicación de la legislación de la contratación pública a los efectos de detectar incumplimientos específicos o problemas sistémicos» que conforme al art. 332.6.b LCSP se atribuye a la OIRESCON (21), a la que, en relación con los contratos financiados

(21) Como bien apunta MORENO MOLINA (2020, 308), en ejecución de esa competencia la OIRESCON «podrá aprobar instrucciones fijando las pautas de interpretación y de aplicación de la legislación de la contratación pública» (art. 332.7 LCSP)

con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no se ha atribuido ningún cometido específico.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ya ha dictado alguna Instrucción de las referidas el art. 57 del Real Decreto Ley 36/2020, que serán obligatorias únicamente para los órganos de contratación del sector público estatal (22). También se ha pronunciado sobre otras disposiciones del Real Decreto Ley 36/2020, como el art. 58, relativo a las especialidades del recurso especial en materia de contratación, a través de sus clásicos informes, en lugar de a través de Instrucciones (23). En cambio, todavía —al menos a fecha de cierre de este artículo— no ha publicado los pliegos-tipo de contratación a que se refiere el art. 54. Es cierto que no encontramos en el Real Decreto Ley 36/2020 una expresa atribución a la Junta Estatal de tal cometido, a diferencia de lo que han hecho diferentes normas autonómicas dictadas a modo de «espejo», atribuyendo expresamente a órganos concretos la elaboración de esos modelos de pliegos (24). Incluso la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón ha informado ya la adaptación de sus modelos de pliegos generales a las especialidades del Real Decreto-Ley 36/2020 (25). Y puede inducir a confusión el hecho de que la *aprobación* formal de esos pliegos-tipo se haya atribuido al Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a que se refiere el art. 15 del citado Real Decreto-Ley 36/2020. Sin embargo, la elaboración de los pliegos tipo es una tarea que, en nuestra opinión, debe asumir la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado como parte de esa tarea de coordinación de la aplicación de los arts. 39 a 48 del Real Decreto Ley 36/2020 que se le encomienda. Es, por otra parte, el órgano al que se ha encomendado históricamente la «normalización» de pliegos de cláusulas administrativas particulares para la ejecución de otros fondos de inversión (26).

(22) Instrucción de 11 de marzo de 2011, sobre la tramitación de urgencia de los procedimientos de licitación de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del plan de recuperación, transformación y resiliencia.

(23) Informe 8/2021, de 11 de marzo.

(24) La dirección general competente en materia de contratación pública en el caso de Cataluña (La norma catalana (art. 16.3) habilita asimismo que las entidades locales puedan promover modelos de pliegos con los criterios establecidos el art. 16.1 a los efectos de facilitar, agilizar y simplificar la tramitación de los expedientes de contratación pública que eventualmente hayan de licitar); la Comisión Consultiva de Contratación Pública, en Andalucía, previo informe del Gabinete Jurídico (art. 25.1); o a un grupo de trabajo sectorial en Galicia (62.2) en el que —destacamos como nota diferenciadora respecto del resto de previsiones autonómicas— se garantiza la participación de la Federación Gallega de Municipios y Provincias (art. 63.3).

(25) Informe 8/2021, de 10 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

(26) Cfr. Disposición final primera del Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para

Recordemos que en esos pliegos-tipo, a través de los cuales se pretende homogeneizar y agilizar los procesos de contratación por parte de los diferentes centros gestores, se han de recoger «los criterios verdes, digitales, de innovación, de potenciación de pymes y de responsabilidad social que se consideren necesarios y estén amparados por la norma legal correspondiente». Sería, por tanto, un buen instrumento en el que «normalizar» también algunas de las cuestiones que hemos propuesto, tales como condiciones especiales de ejecución, régimen de penalidades, causas de resolución de contratos, etc...

Por otro lado, y a pesar del llamativo silencio del Real Decreto Ley 36/2020 sobre las funciones que ha de desempeñar la OIRESCON en relación con los contratos financiados con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dicho órgano ha publicado recientemente una «Guía básica Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», que actualiza periódicamente. La OIRESCON, en ausencia de un mandato expreso, justifica su intervención «ante la complejidad de las actuaciones y la trascendencia de la correcta ejecución» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por el Gobierno de España el 7 de octubre de 2020. Aunque, advertimos, el análisis que se realiza en el citado documento, no lo es en realidad del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sino de las disposiciones del Real Decreto Ley 36/2020.

Los comentarios que formula la OIRESCON sobre las disposiciones en materia de contratación incluidos en el Real Decreto Ley 36/2020 y en la normativa autonómica «espejo» se complementan con un apartado de «Recomendaciones de la OIRESCON en materia de contratación vinculada a la ejecución de Fondos europeos», que dudamos responda a las facultades que le son reconocidas en el art. 332.7 LCSP, sino que se insertan en la Guía a modo de «reflexión» o «comentario» (27). Como ya hemos indicado anteriormente, en primer lugar, la OIRESCON enfatiza la necesidad de reforzar el control afirmando que «... se hace preciso desde un primer momento el refuerzo de medidas que garanticen una correcta adecuación a derecho de las operaciones proyectadas y ejecutadas de modo que la flexibilización de algunos controles no provoque situaciones indeseadas. En este sentido, el gran volumen de fondos

la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación, y disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.

(27) En ejercicio de las funciones, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación:... d) Podrá aprobar instrucciones fijando las pautas de interpretación y de aplicación de la legislación de la contratación pública, así como *elaborar recomendaciones generales o particulares a los órganos de contratación, si de la supervisión desplegada se dedujese la conveniencia de solventar algún problema, obstáculo o circunstancia relevante a los efectos de dar satisfacción a los fines justificadores de la creación de la Oficina.* Las instrucciones y las recomendaciones serán objeto de publicación...

previsto y el escaso tiempo para su compromiso y ejecución provoca indudablemente una situación de riesgo». Sin embargo, y pese a tal declaración, la OIRESCON no incluye en su Guía ninguna propuesta o medida concreta de control que articular para aquilatar esa situación de riesgo. Aparte de lo anterior, la OIRESCON formula algunas recomendaciones relativas a la utilización de consultas preliminares o de valoración preponderante de criterios de adjudicación evaluables con fórmulas, como medida de agilización de los procedimientos.

En el plano de la ejecución de los contratos, como «herramientas de apoyo en la gestión de los Fondos» la OIRESCON se limita a señalar que «El refuerzo de la profesionalización en esta materia puede resultar fundamental para una adecuada gestión de los proyectos en todas sus fases. Igualmente, el refuerzo de la figura del responsable del contrato (apoyado por unidad técnica o entidad contratada al efecto) resultará imprescindible y especialmente necesario en actuaciones de complejidad». Unas recomendaciones ciertamente demasiado genéricas como para resultar útiles.

Aparte de las anteriores, y pensando en la posterior fase de justificación de los fondos invertidos, debe llamarse la atención sobre la conveniencia de articular un seguimiento «a tiempo real» de estos proyectos con utilización de auditoría de costes, como bien ha propuesto GIMENO FELLIÚ (2021.a, 108). Como indica dicho autor, para ello puede convenir la intervención de los Organismos de Control Externo, auditando la ejecución en tiempo real conforme a los parámetros y cronograma que para cada contrato se considere conveniente. Eso exigiría la adopción por dichos órganos de un nuevo rol, tal y como ha propuesto IGLESIAS REY (2020), enfocado a la gestión preventiva de riesgos, que se centre en la gestión sistemática del riesgo, incluyendo identificación, evaluación, tratamiento y seguimiento, para la medición del desempeño y detección de aquellas debilidades del sistema que necesitan de una nueva forma de ser tratadas. Desde luego, sería una buena medida a adoptar, muy en la línea de las consideraciones del Tribunal de Cuentas Europeo al informar sobre el proyecto de reglamento por el que se establecía el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, donde advertía la necesidad de articular medidas eficaces contra el fraude y las irregularidades para prevenir los riesgos derivados de la existencia de recursos adicionales importantes que deben gastarse en un plazo breve, como sucede con el citado Mecanismo.

III. BIBLIOGRAFÍA

BAÑO LEÓN, J.M. (2021) «La ejecución del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia: ley especial coyuntural *versus* reforma general regulatoria», *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados* núm. 7 (2021)

- COLÁS TENAS J. (2021): «Los Gobiernos Locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación», en el monográfico sobre «Fondos Europeos para la Recuperación» de la revista *Cuadernos de Derecho Local* núm. 55, pp. 37-51.
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G. (2020): «El arbitraje en la ejecución de los contratos públicos», en J.M. GIMENO FELIÚ y C. DE GUERRERO MANSO, *Observatorio de los contratos públicos 2019*, Aranzadi, pp. 549-564.
- GIMENO FELIÚ J.M. (2019) *La Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*. Aranzadi: Cizur Menor (Navarra)
- (2021.a) «De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución», en el monográfico sobre «Fondos Europeos para la Recuperación» de la revista *Cuadernos de Derecho Local* núm. 55, pp. 52-87.
 - (2021.b) «El desafío de fondos *Next generation* como elemento de transformación de la gestión pública», en BERNAL BLAY y NAVARRO MOLINES (DIRS.) *Fondos europeos para la Recuperación y Resiliencia: ejecución, control y auditoría*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública.
- HERNÁEZ SALGUERO, E. (2020) «Reflexiones sobre la nueva vuelta de tuerca a la compra pública derivada de las exigencias del programa Next Generation. Simplificación sí, pero no solo», publicado en la tribuna de opinión del Observatorio de Contratación pública (www.obcp.es) el 30.11.2020.
- IGLESIAS REY, P. (2020): «El proyecto del Real Decreto-Ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la administración pública y para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia, no puede suponer una merma de los mecanismos de control », publicado en la tribuna de opinión del Observatorio de Contratación pública (www.obcp.es) el 27.11.2020.
- MAZZUCATO, M. (2021): *No desaprovechemos esta crisis*, Galaxia Guttemberg.
- MORENO MOLINA (2021): «La ejecución de los fondos de recuperación europeos. Medidas sobre contratación pública introducidas por el Real Decreto-Ley 36/2020», *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 119. Enero-Abril 2021, págs. 281-312.
- NAVARRO MOLINES G. (2021): *Manual de fondos europeos: programación, gestión, control y evaluación: especial referencia a los aspectos prácticos de los fondos de recuperación y resiliencia*, Madrid, Wolters Kluwer, 496 pp.
- PERNAS GARCÍA, J.J. (2021): «Comprar “rápido” y “estratégicamente” en la ejecución de los fondos *Next Generation*. Análisis, propuestas y valoración de las medidas estatales y autonómicas para la agilización de procedimientos de contratación pública y para la utilización estratégica de las compras

- públicas», en BERNAL BLAY y NAVARRO MOLINES (dirs.) *Fondos europeos para la Recuperación y Resiliencia: ejecución, control y auditoría*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública.
- RAZQUIN LIZARRAGA (2020), «La contratación pública post-alarma», publicado en la tribuna de opinión del Observatorio de Contratación pública (www.obcp.es) el 28.04.2020.
- SANMARTÍN MORA M.A. (2021) «Especialidades en materia de contratación para la eficacia y agilidad en la gestión de los fondos europeos» en CAMPOS ACUÑA C. (Dir.), *La gestión de los Fondos Next Generation*, Madrid, Wolters Kluwer, pp.375-404.

VÍAS PARA LA AGILIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES FINANCIABLES CON FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA: LA ADAPTACIÓN AL INSTRUMENTO EUROPEO DE RECUPERACIÓN Y MÁS ALLÁ⁽¹⁾

JAVIER ESTEBAN RÍOS

SUMARIO: I. LA NECESIDAD DE AGILIZAR LA GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES FINANCIABLES CON FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA.– II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES FINANCIABLES CON FONDOS EUROPEOS Y, EN PARTICULAR, DE AQUELLAS VINCULADAS AL INSTRUMENTO EUROPEO DE RECUPERACIÓN: 1. Régimen jurídico de las subvenciones financiables con fondos europeos: el particular caso de aquellas vinculadas al Instrumento Europeo de Recuperación.– 2. Ámbito de aplicación de las últimas modificaciones legales introducidas para ejecutar subvenciones financiables con fondos europeos: más allá del Instrumento Europeo de Recuperación.– III. LAS ÚLTIMAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL RÉGIMEN DE LAS SUBVENCIONES FINANCIABLES CON FONDOS EUROPEOS: REAL DECRETO-LEY 36/2020 Y LEGISLACIÓN AUTONÓMICA «ESPEJO»: 1. Reparto de competencias en materia de subvenciones y posibilidades para el desarrollo autonómico.– 2. Modificaciones que afectan indirectamente a las subvenciones financiables con fondos europeos: cooperación, organización, gestión de recursos humanos o tramitación de urgencia.– 3. Modificaciones en sede presupuestaria que afectan a las subvenciones financiables con fondos europeos.– 4. Modificaciones directas del régimen de las subvenciones financiables con fondos europeos: A) Supresión de autorizaciones e informes.– B) Posibilidad de que las bases reguladoras integren la convocatoria de subvenciones.– C) Especialidades que afectan a la condición de beneficiario.– D) Habilitación de un procedimiento de «concurencia no competitiva».– E) Simplificación en la justificación de las subvenciones.– F) Un código de referencia único para el seguimiento de las subvenciones.– G) Adjudicación directa de subvenciones en materia de Investigación e Innovación.– 5 Modificaciones del régimen de las subvenciones no vinculadas a la gestión de fondos europeos.– IV. CONCLUSIONES.– V. BIBLIOGRAFÍA.

(1) El presente trabajo es uno de los resultados de investigación del proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades sobre «La contratación pública como estrategia para la implementación de políticas públicas y al servicio de una nueva gobernanza», (Referencia: PID2019-109128RB-C21) obtenido en convocatoria competitiva, y cuyo IP es el profesor José María Gimeno Feliú, de la Universidad de Zaragoza.

RESUMEN: La tradicional dificultad para absorber los fondos provenientes de programas europeos, junto con la necesidad ejecutar los cuantiosos caudales derivados del Instrumento Europeo de Recuperación, han llevado a la introducción de modificaciones legislativas que afectan, en particular, a la actividad subvencional. En este sentido, los legisladores estatal y autonómicos, dentro del complejo marco competencial existente, han implementado reformas orientadas a flexibilizar el régimen de tramitación, concesión y justificación de las subvenciones financiadas con fondos europeos. Estas medidas tienen un enfoque amplio, pues no se dirigen exclusivamente a la ejecución de fondos del Instrumento Europeo de Recuperación, sino que, en ocasiones, alcanzan a otros programas europeos. Ello es muestra de que ciertos problemas a los que pretenden responder las reformas tienen naturaleza estructural, cabiendo incluso su eventual traslación a la regulación general de las subvenciones. En cualquier caso, la agilización en la tramitación de subvenciones habría de garantizar un control suficiente, debería acompañarse de la implementación de técnicas orientadas a alcanzar la máxima eficacia de las ayudas (planificación estratégica, gestión por objetivos, análisis de desviaciones...) y tendría que unirse a un cambio en la cultura de gestión de los caudales públicos.

Palabras clave: Subvenciones; Next Generation EU; fondos europeos; Instrumento Europeo de Recuperación; fomento.

ABSTRACT: *The traditional difficulty in absorbing funds from European programs, together with the need to execute the amounts stemming from the European Union Recovery Instrument, have led to the introduction of legislative modifications that affect, in particular, state subsidies. In this sense, national and regional legislators, within the complex framework of powers, have implemented reforms aimed at making the system for processing, granting and justifying subsidies financed with European funds more flexible. These measures have a broad approach, since they are not exclusively directed at executing funds from the European Recovery Instrument. In fact, they sometimes reach other European programs, which indicates that some of the problems to which the reforms are intended to respond are structural in nature. In any case, the streamlining of the processing of subsidies should guarantee sufficient control, should be accompanied by the implementation of techniques aimed at achieving maximum aid efficiency (strategic planning, management by objectives, deviation analysis, etc.) and should be combined with a change in the culture of public funds management.*

Key words: Grants; Next Generation EU; European Funds; European Union Recovery Instrument; promotion.

I. LA NECESIDAD DE AGILIZAR LA GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES FINANCIABLES CON FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA

El presente trabajo pretende analizar los principales cambios que el legislador estatal y los distintos legisladores autonómicos han introducido en el régimen de las subvenciones financiadas con fondos europeos, con la finalidad de flexibilizar y facilitar la tramitación y ejecución en plazo de los procedimientos de preparación, adjudicación, justificación o fiscalización de subvenciones.

Las anteriores medidas vienen justificadas por la constatación de una tradicional dificultad para absorber correctamente los fondos europeos, que ha llevado a que los niveles de certificación vinculados a estos fondos sean muy reducidos, con la consiguiente pérdida de oportunidad (1). Habida cuenta de estas dificultades, de carácter estructural, la completa absorción de los cuantiosísimos fondos adicionales vinculados al nuevo Instrumento Europeo de Recuperación («Next Generation EU») se antoja muy complicada (2). Plena absorción esta que, por otra parte, resulta esencial para paliar algunas de las consecuencias de la crisis económica derivada de la pandemia del Covid-19 y a fin de mejorar la competitividad y eficiencia de nuestro tejido productivo y nuestras Administraciones (3).

Es por ello que se ha optado por la rápida introducción de ciertas especialidades que impulsen la ejecución de dichos fondos, y que afectan a diversas materias, como la gobernanza, la contratación pública, la digitalización de la actuación administrativa, la planificación o la gestión presupuestaria (4). Especialidades, estas, que se han habilitado incluso antes de conocer el texto

(1) Sobre este particular, a fecha de diciembre de 2019, las certificaciones de fondos vinculadas al Marco Financiero Plurianual 2014-2020 apenas alcanzaban en nuestro país al 33% de los fondos totales disponibles, según se pone de manifiesto en M. HIDALGO PÉREZ (2020: 9). Se recomienda la consulta íntegra del referido texto, por su interesante análisis de situación y propuestas de mejora, así como del volumen colectivo de J. A. FUENTEAJA PASTOR(Dir.) (2017), donde se analizan algunos de los principales retos afrontados por España para la gestión de los fondos europeos en el periodo 2014-2020, o de M. A. SALVADOR ARNENDÁRIZ (2021), quien incide sobre la urgencia de introducir reformas para paliar los problemas existentes. Por lo demás, para una aproximación general a las distintas fases de tramitación y a los problemas vinculados a los fondos europeos, puede consultarse G. NAVARRO MOLINES (2021).

(2) Y es que, si no ha habido éxito en la gestión de unos 56.000 millones de euros, asignados a España, en los 7 años abarcados por el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, nada hace presagiar que pudieran certificarse los más de 40.000 millones de euros del nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 junto con los cerca de 140.000 millones del Instrumento Europeo de Recuperación.

Estas preocupaciones son comunes a otros países de la Unión, según se pone de manifiesto en los análisis de Z. DARVAS (2020), o de M. CARRIÓN ÁLVAREZ (2020).

(3) España debe aprovechar al máximo la oportunidad brindada por el Instrumento Europeo de Recuperación, especialmente en lo que se refiere a las transferencias a fondo perdido, sin olvidar tampoco que, posteriormente, los contribuyentes españoles terminarán por financiar esas medidas con nuevos tributos europeos o con mayores aportaciones nacionales a la Unión.

Como muestra de la relevancia de la recepción de estos fondos aparecen las previsiones acerca del crecimiento de nuestro país, habiéndose reducido el potencial incremento del PIB español correspondiente a 2021 en cerca de un 2% por los retrasos en la distribución de los caudales europeos.

(4) En relación con la celeridad en la tramitación de las medidas destaca el generalizado recurso a la figura del Decreto-ley, sobre cuya oportunidad e idoneidad no me detendré en este análisis.

definitivo de los instrumentos europeos que configuran los programas de financiación, dando lugar a una particular forma de desarrollo y transposición del derecho de la Unión (5).

Además de a dichas áreas, que son analizadas en profundidad por otros artículos de este número monográfico, las reformas alcanzan también a las subvenciones financiables con fondos europeos. Y es que, como no puede ser de otro modo, la actividad de fomento y, más concretamente la actividad subvencional, están llamadas a ser fundamentales para la eficaz ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación (6). Esta relevancia estaría amparada tanto en la tradición del recurso a esta herramienta en nuestro país, como en la incapacidad de las Administraciones Públicas de ejecutar por sí solas todas las actuaciones necesarias, requiriéndose la colaboración del sector privado (7).

Las medidas habilitadas que inciden, de forma directa o indirecta, en materia de subvenciones se integran además dentro de una coyuntura presupuestaria y normativa favorable para la acción de fomento. En lo que respecta a la parcela presupuestaria la Unión ha flexibilizado temporalmente los objetivos de déficit y endeudamiento habitualmente vigentes (8). Por lo que se refiere al entorno jurídico, de forma excepcional, se ha flexibilizado la aplicación de las reglas comunitarias aplicables a las ayudas de estado que, como ha de recordarse, tienen un alcance que supera al concepto nacional

(5) La necesidad de tramitar de formar acelerada estos fondos ha llevado incluso a introducir las reformas legislativas nacionales con anterioridad a conocer el texto definitivo de los instrumentos europeos que articulan los programas de financiación. Esta circunstancia, que no deja de resultar llamativa, se pone de manifiesto tanto en las fechas de aprobación de las distintas normas, como en la fijación de cláusulas de respeto a lo que pueda disponerse en la normativa comunitaria posterior, como las contenidas en los artículos 1.4 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, o 2.2 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

(6) Acerca del fomento y las subvenciones me remito a la profusa doctrina que con acierto ha abordado dichas cuestiones, donde pueden señalarse algunos trabajos ya clásicos como los de L. JORDANA DE POZAS (1949) o G. FERNÁNDEZ FARRERES (1983), junto con otros que se han aproximado de forma más reciente a esta modalidad de actuación, como los de M. GARCÉS SANAGUSTÍN (coord.), A. PALOMAR OLMEDA (coord.) e I. M. ARTEAGABEITIA GÓMEZ (coord.) (2018); F. LÓPEZ RAMÓN (coord.) (2005), o J. PASCUAL GARCÍA (2016).

(7) Acerca de la relevancia económica de las subvenciones, pueden consultarse los datos sobre las cuantías destinadas a dicha modalidad de fomento contenidos en COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (2020: 13 y 22).

(8) Recuérdesse a este respecto la activación, por primera vez en la historia, de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Ello, claro, no debe hacer olvidar que transcurrida la coyuntura excepcional derivada de la pandemia del Covid-19 deberá retomarse la senda de la consolidación fiscal.

de subvención (9). Así, con amparo en la vocación de poner remedio a las graves perturbaciones económicas a las que se están viendo expuestos los Estados miembros (10), la Comisión ha propugnado un Marco Temporal para las ayudas dedicadas al apoyo de la economía en el contexto Covid-19 (11). En dicho Marco Temporal se da cabida a distintas medidas, como subvenciones directas, ventajas fiscales, garantías estatales para préstamos bancarios, crédito público bonificado o seguros de crédito a la exportación, existiendo incluso refrendo jurisprudencial para este flexible enfoque (12).

Sea como fuere, partiendo de estas necesidades y orientaciones, este artículo se va a dedicar al análisis y valoración de los últimos cambios legislativos que han afectado a la gestión de subvenciones financiadas con fondos europeos. Para ello, se partirá, en primer lugar, de una referencia al régimen jurídico de las subvenciones vinculadas a financiación europea, haciendo especial hincapié a la situación de aquellas subvenciones vinculadas al Instrumento Europeo de Recuperación. A continuación, se estará al reparto competencial que rige en sede de la actividad subvencional, que condiciona la actuación de los distintos legisladores. Por último, se abordarán de forma detenida las distintas modificaciones normativas que afectan, directa o indirectamente, a las subvenciones vinculadas a fondos europeos.

(9) Así, es sabido que los artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, desde un enfoque propio del derecho de la competencia, regulan cuestiones materiales y formales relativas a diversas medidas de fomento que puedan calificarse como ayudas de Estado. A tal efecto, junto con el cumplimiento de otros requisitos, se ha optado por un concepto amplio de ayuda, vinculado a la existencia de ventajas o beneficios económicos que no se obtendrían en condiciones normales de mercado, sin la intervención del Estado, abarcando tanto a ventajas positivas como a relajaciones de cargas o gravámenes. Dicho concepto amplio resulta, entre otras, de las Sentencias del Tribunal de Justicia, de 11 de julio de 1996, SFEI y otros/La Poste y otros, (C-39/94), apartado 60, o de 29 de abril de 1999, España/Comisión, (C-342/96), apartado 41.

(10) La base para considerar compatibles con el mercado interior ciertas ayudas vinculadas a la mitigación de la pandemia se contiene en el artículo 107.3.b) del TFUE.

(11) Se trata de COMISIÓN EUROPEA (2020), que ha amparado diversas medidas nacionales, como las contenidas, para nuestro país en el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19. En cualquier caso, para conocer cómo se está aplicando dicho Marco Temporal en España puede accederse a la información facilitada por la Comisión Europea a través del siguiente enlace: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/tp_21_1351

(12) En este sentido, por ejemplo, se han validado las ayudas directas prestadas por algunos Estados miembros a ciertas aerolíneas en las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 17 de febrero de 2021, Ryanair/Comisión y Francia, (T-259/20); de 17 de febrero de 2021, Ryanair/Comisión y Suecia, (T-238/20), o de 19 de mayo de 2021, Ryanair/Comisión y España, (T-628/20).

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES FINANCIABLES CON FONDOS EUROPEOS Y, EN PARTICULAR, DE AQUELLAS VINCULADAS AL INSTRUMENTO EUROPEO DE RECUPERACIÓN

Las distintas modificaciones normativas que se han introducido, a fin de afrontar la compleja tarea de ejecutar en plazo los fondos europeos de recuperación, resultan de aplicación a unas concretas subvenciones, como son aquellas financiadas con cargo a recursos de la Unión Europea.

1. Régimen jurídico de las subvenciones financiables con fondos europeos: el particular caso de aquellas vinculadas al Instrumento Europeo de Recuperación.

Habida cuenta de lo anterior, en primer lugar, será necesario conocer el régimen general aplicable a dichas subvenciones, para determinar las posibilidades de desarrollo a cargo de los legisladores estatal y autonómicos. Sobre este particular, las subvenciones financiables total o parcialmente con cargo a fondos de la Unión Europea van a contar un régimen jurídico mixto, integrado tanto por disposiciones nacionales como de la Unión (13).

Así, en conexión con el principio de primacía (14), estas subvenciones se regirán, en primer término, por el derecho de la Unión que resulte de aplicación, al que se acompañarán las disposiciones nacionales de desarrollo o transposición que pudieran existir (15). Normas nacionales que, por supuesto, con independencia de su rango, no podrán contravenir lo previsto en el derecho comunitario originario o derivado (16).

(13) Sobre el régimen aplicable a las subvenciones financiables con fondos europeos resultan de singular interés D. ORDÓÑEZ SOLÍS (2006) o D. ORDÓÑEZ SOLÍS (2018).

(14) De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y 7.1 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

(15) El principio de primacía del Derecho de la Unión, de creación jurisprudencial, supone que las disposiciones de los Tratados, y las de derecho derivado susceptibles de surtir efectos directos, conviertan en inaplicable cualquier legislación nacional existente que resulte contradictoria y, asimismo, impide la válida formación de nuevos actos legislativos nacionales contrarios a dichas disposiciones comunitarias. Sobre este particular puede estarse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, desde antiguo, ha dado forma al principio de primacía, en conocidísimas sentencias como las de 15 de julio de 1964, Flaminio Costa/ENEL, 6/64, EU:C:1964:66, y de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos/Nederlandse administratie der belastingen, 26/62, EU:C:1963:1.

Para aproximarse a tal cuestión se recomienda, por su precisión, la lectura de G. FERNÁNDEZ FARRERES (2010).

(16) El rango de las disposiciones nacionales es irrelevante a los efectos del principio de primacía del derecho de la Unión, de acuerdo, por ejemplo, con las Sentencias del Tribunal

De este modo, cuando encontremos financiación total o parcial con cargo a fondos de la Unión habrá de atenderse al derecho de la Unión que incluye tanto reglas generales relativas a la protección de los intereses financieros de la Unión Europea (17), como normativa específica propia de cada fondo comunitario que se hubiera habilitado (18). Acto seguido, como se ha dicho, deberá analizarse si estas normas de la Unión se acompañan de las oportunas disposiciones nacionales de desarrollo, destinadas a trasladar las orientaciones europeas, de forma armónica, al marco regulatorio del Estado miembro.

En defecto de normas específicamente dedicadas a subvenciones financieras con fondos europeos, se aplicarán supletoriamente las reglas nacionales en materia de procedimientos de concesión y de control de subvenciones, lo que puede alcanzar, en particular, a los procedimientos de reintegro o a la imposición de sanciones en caso de constatarse infracciones administrativas (19).

Por otra parte, al estar implicados fondos europeos, se establecen ciertas normas específicas vinculadas a la responsabilidad financiera de las Administraciones actuantes, de acuerdo con un singular procedimiento previsto al efecto. Dicho procedimiento permite que el Estado —único sujeto responsable ante la Unión— pueda declarar la existencia de responsabilidad financiera de otras Administraciones Públicas, estableciendo obligaciones de pago y, en defecto de su cumplimiento voluntario, reteniendo las oportunas cantidades correspondientes a futuros libramientos que el Estado haya de realizar a favor de las Administraciones incumplidoras (20).

de Justicia, de 9 de marzo de 1978, Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal SpA, 106/77, apartado 24, o de 16 de diciembre de 2008, Michaniki AE/Ethniko Symvoulío Radiotileorasis e Ypourgos Epikrateias, (C-213/07), apartado 41.

(17) Pueden destacarse, por ejemplo, el Reglamento 2988/95, del Consejo, de 18 de diciembre, relativo a la protección de los intereses financieros de la Comunidad Europea o el Reglamento (UE, Euratom) n° 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), así como los reglamentos sobre «disposiciones comunes» a los distintos fondos de la Unión que son aprobados periódicamente. En la actualidad, en sede de disposiciones comunes, a falta de una nueva actualización que habrá de operarse en breve, se estará al Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013.

(18) Así, se estará a las disposiciones de la Unión, y nacionales de desarrollo, vinculadas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo de Cohesión, al Fondo Social Europeo Plus (FSE+), al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), al Fondo de Transición Justa (FTJ), al Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) o, por supuesto, al Instrumento Europeo de Recuperación («Next Generation EU»).

(19) Ex artículos 6.2 de la Ley 38/2003 y 7.1 y 7.2 del Real Decreto 887/2006. Por otro lado, en sede de control de los fondos europeos resulta también de singular interés la Disposición adicional séptima del Real Decreto 887/2006.

(20) Estas reglas se contienen en el artículo 7 de la Ley 38/2003 y, con vocación general, en los artículos 8 y en la Disposición adicional 2ª de la Ley Orgánica 2/2012, de

De igual manera, en línea con la responsabilidad de las distintas Administraciones actuantes, aparecen ciertas especialidades en materia penal, pues pueden resultar de aplicación los tipos penales que, específicamente, recogen conductas relativas a la defraudación a los presupuestos de la Unión Europea (21). Dichas especialidades se concretan, principalmente, en la fijación de umbrales económicos más reducidos para la consideración de la existencia de delito (22).

En cualquier caso, lo anterior supone que, a la hora de ejecutar aquellas subvenciones financiadas por el Instrumento Europeo de Recuperación deban observarse las disposiciones europeas específicas relativas a la gestión de dichos fondos y, en su defecto, la legislación nacional de desarrollo y las reglas generalmente aplicables a la concesión y control de subvenciones.

En cuanto a las normas europeas, tendrán que tenerse en cuenta las singularidades introducidas en el reglamento de «disposiciones comunes» a los distintos fondos europeos, para articular los caudales asignados a la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) (23). De igual manera, por lo que se refiere al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, existen algunas reglas especiales vinculadas a la protección de los intereses financieros de la Unión, la introducción de sistemas de control interno, la prevención del fraude o a la evaluación, verificación y pago (24).

27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y desarrollada por el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Para aproximarse a dicho régimen pueden consultarse las reflexiones contenidas en P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA (2013).

Esta solución parece coherente con la responsabilidad única del Estado frente a la Unión Europea, derivada del hecho de que la estructura territorial y competencial de los Estados sea irrelevante a los efectos de cumplir con el derecho de la Unión, según recuerdan, entre otras, las Sentencias del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 2003, Comisión/Italia, (C-143/02), apartado 11, o de 28 de noviembre de 2002, Comisión/España, (C-392/01), apartado 9.

(21) De este modo, pueden resultar aplicables los artículos 305.3 y 306 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

(22) Así, mientras que el delito contra la Hacienda Pública exige una defraudación de ciento veinte mil euros, en caso de verse comprometidos fondos europeos estas cantidades pueden reducirse hasta cien mil, cincuenta mil, diez mil o cuatro mil euros según los casos.

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

(24) De acuerdo, por ejemplo, con los artículos 22 y 24 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Estas normas, así como el resto de disposiciones de la Unión Europea que resulten de aplicación, se acompañan de leyes nacionales específicamente aprobadas al efecto por el legislador estatal y por diversos legisladores autonómicos. Dichas leyes, objeto principal del presente trabajo, en cuanto no contravengan el Derecho de la Unión, vendrán a completar el régimen jurídico aplicable a las subvenciones financiadas con cargo a fondos europeos (25). Por lo demás, donde no existan normas europeas o nacionales específicamente destinadas a disciplinar las subvenciones financiadas con caudales europeos, estaremos a la aplicación supletoria de la normativa general sobre subvenciones.

2. Ámbito de aplicación de las últimas modificaciones legales introducidas para ejecutar subvenciones financiadas con fondos europeos: más allá del Instrumento Europeo de Recuperación

Por lo que se refiere a las modificaciones legales que recientemente se han introducido en nuestro ordenamiento nacional, deberemos determinar su ámbito de aplicación objetivo, delimitando si las mismas se aplican únicamente a subvenciones vinculadas al Instrumento Europeo de Recuperación o también a las relacionadas con otros programas europeos.

La aplicación exclusiva de las nuevas reglas al Instrumento Europeo de Recuperación daría muestra de que la legislación es marcadamente coyuntural, y orientada a la rápida absorción de los cuantiosos fondos europeos relacionados con tal Instrumento. Sin embargo, su extensión a otros programas de financiación de la Unión conectaría con una modificación estructural, más profunda, que pretende continuar en el tiempo y servir de guía para la general gestión de subvenciones sufragadas con caudales europeos.

En este sentido, no existe una orientación unívoca en las normas emitidas por los distintos legisladores de nuestro país, que contienen ámbitos de aplicación objetiva diversos. Así, por una parte, en cuanto a la legislación estatal, un buen número de disposiciones, y en particular las específicamente referidas a subvenciones, se aplican a actuaciones financiadas por el Instrumento Europeo de Recuperación, pero también de otros programas europeos, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) o el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) (26).

(25) Por lo que se refiere a las cuestiones de encaje competencial, me remito al apartado de este trabajo que aborda tales consideraciones.

(26) Y ello de acuerdo con el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 36/2020, que establece el ámbito de aplicación de las disposiciones contenidas en el Título I, el Capítulo III del Título III, y los Capítulos II, III, IV, V y VI del Título IV, así como en el artículo 46. Atiende a esta cuestión M. CASTELLANOS GARIJO (2021: 425).

Sin embargo, otras disposiciones contenidas en la legislación del Estado, que pueden afectar siquiera de forma indirecta a las subvenciones, se refieren exclusivamente a actuaciones relacionadas con fondos del Instrumento Europeo de Recuperación, o incluso del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, sin que se produzca su extensión a otros programas europeos. Así, algunas reglas sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia o acerca de especialidades en materia de gestión y control presupuestario se aplicarán solamente a actividades financiadas con los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación (27). Más restrictivos todavía son los preceptos relativos a ciertas estructuras de gobernanza o a las herramientas de colaboración público-privada, pues únicamente resultarán de aplicación en relación con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (28).

Este enfoque plural se aprecia igualmente en la legislación autonómica, donde tampoco se ha optado por una opción unívoca, siendo necesario acudir a las reglas que disciplinan el ámbito de aplicación de cada una de las normas aprobadas. Así, por ejemplo, las normativas andaluza, extremeña o castellanomanchega abogan por una aproximación amplia, que atienda a las necesidades de gestión de actividades relacionadas con múltiples fondos europeos (29). En sentido contrario, otros legisladores, como los de Canarias, Galicia, Cataluña, Navarra, Baleares o Valencia han establecido especialidades en sus regímenes de subvenciones que resultan exclusivamente apli-

(27) De acuerdo con el artículo 2.4 del Real Decreto-ley 36/2020.

(28) En virtud del artículo 2.3 del Real Decreto-ley 36/2020.

(29) Por lo que se refiere a Andalucía, la mayor parte de las disposiciones aprobadas se aplican tanto al Instrumento Europeo de Recuperación, como a otros programas europeos, como FEDER, FEADER, FSE+ o FEMP. Sin embargo, algunas previsiones se dedican exclusivamente a subvenciones financiadas a través del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea. Y ello de acuerdo con el artículo 2.2 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por su parte, Castilla-La Mancha introduce distintas especialidades que resultan de aplicación tanto a las actuaciones financiadas con fondos del Instrumento Europeo de Recuperación, como de otros fondos europeos (FEDER, FEADER, FEMP...), con la limitación adicional de restringirse, en este último caso, al marco financiero plurianual 2014-2020. Y ello de acuerdo con el artículo 2.2 de la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación.

En cuanto a Extremadura, el enfoque es amplísimo, al aplicarse las normas aprobadas a las distintas formas de intervención cofinanciadas con los fondos de la Unión Europea, estructurales o de cohesión, sin realizar mayores restricciones, ex artículo 1 del Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

cables si se comprometen fondos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación (30).

A la vista de lo anterior, cuando el aplicador del derecho se enfrente a la ejecución de actividades vinculadas al Instrumento Europeo de Recuperación, o a otros fondos europeos, deberá siempre tener en consideración el asimétrico ámbito de aplicación de las medidas de simplificación implementadas.

En todo caso, el actual ámbito de aplicación, vinculado a la ejecución de fondos europeos, podría servir como banco de pruebas («sandbox») para testar la idoneidad de algunas de las medidas implementadas. Así, si las reformas aplicadas para agilizar las subvenciones financiables con fondos de la Unión demostrasen su éxito, sin poner en excesivo riesgo otros bienes jurídicos objeto de singular tutela, cabría su eventual traslación al régimen general de las subvenciones y otras ayudas públicas. En caso contrario, si dichas modificaciones no cumplieran con su cometido, o si facilitasen conductas opacas o irregulares, las mismas podrían desecharse sin alterar el completo marco regulatorio.

A este respecto, la existencia de desarrollo legislativo a cargo de distintas Comunidades Autónomas, que será analizado con posterioridad, refuerza las posibilidades de experimentación. Y ello porque podría testarse la utilidad práctica de las muy diversas medidas implantadas, seleccionándose y generalizándose únicamente aquellas que hubieran resultado de mayor eficacia.

(30) Así, se refieren al Instrumento Europeo de Recuperación o a sus pilares, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el fondo REACT-UE, para Galicia, el artículo 58 de la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia, para Cataluña, el artículo 2.1 del Decreto-Ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público, para Canarias, el artículo 2.1 del Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19, para Navarra, el artículo 1 del Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación, para Baleares, el artículo 2 del Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, 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, o en el caso de Valencia el Decreto-ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19.

III. LAS ÚLTIMAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL RÉGIMEN DE LAS SUBVENCIONES FINANCIABLES CON FONDOS EUROPEOS: REAL DECRETO-LEY 36/2020 Y LEGISLACIÓN AUTÓNOMICA «ESPEJO»

Por lo que se refiere a las concretas modificaciones que se han operado sobre el régimen jurídico de las subvenciones financiadas con cargo a fondos europeos, debe tenerse en cuenta que las mismas vienen plasmadas tanto en la legislación estatal —especialmente en el Real Decreto-ley 36/2020— como en la normativa que las distintas Comunidades Autónomas han aprobado recientemente (31).

En este sentido, en primer lugar, resultará procedente detenerse, siquiera brevemente, sobre el reparto competencial en materia de subvenciones y sobre el margen de desarrollo con el que cuentan las Comunidades Autónomas para disciplinar las subvenciones otorgadas por los sectores público autonómico y local.

Abordadas las cuestiones vinculadas a la competencia, se analizarán las diferentes reformas incluidas en la legislación estatal y autonómica, orientadas a una flexibilización del marco de tramitación, concesión y justificación de las subvenciones, distinguiendo entre varios tipos de iniciativas. Así, se abordarán medidas de corte general, pero que tienen especial impacto en el ámbito subvencional, reformas de naturaleza presupuestaria, que afectan también a la actividad de fomento, y modificaciones que específicamente aluden a los procedimientos de subvenciones.

En esta tarea, sin perjuicio de las reflexiones y referencias a las disposiciones autonómicas, el principal énfasis se pondrá sobre el contenido del Real Decreto-ley 36/2020 pues, además de aplicarse al sector público estatal, ha servido de referencia para la aprobación posterior de disposiciones autonómicas «espejo» que, en gran medida, han adaptado sus disposiciones al plano regional (32).

En cualquier caso, a la hora de abordar todas estas medidas, con independencia de su ubicación material o sistemática, será esencial tener en conside-

(31) Para aproximarse a las reformas del marco de subvenciones, junto con el presente estudio, se recomiendan, especialmente en lo relativo al Real Decreto-ley 36/2020, los análisis de T. FONT I LLOVET (2021), o de M. CASTELLANOS GARIJO (2021).

(32) Con esta metáfora se pone de relieve el alto grado de similitud de las disposiciones autonómicas, orientadas a la simplificación de la gestión de los fondos europeos, que han seguido a la aprobación del Real Decreto-ley 36/2020. Sin perjuicio de la referida similitud, no puede olvidarse, tampoco, la inclusión de múltiples soluciones innovadoras en dicha regulación autonómica, que pueden revelarse como especialmente útiles y trasladarse a otros ámbitos territoriales.

ración los distintos principios y directrices de gestión existentes que, aplicables a cualquier ente del sector público, condicionan la interpretación que pueda hacerse de los distintos preceptos introducidos (33). Me refiero al impacto que, desde el punto de vista de la interpretación teleológica, ante el surgimiento de dudas, pudieran tener principios como los de objetividad, eficacia y responsabilidad en la gestión, el de innovación en la gestión o los de agilidad, celeridad, simplicidad y claridad en los procedimientos (34).

1. Reparto de competencias en materia de subvenciones y posibilidades para el desarrollo autonómico

Como paso previo al análisis de las distintas medidas que se han introducido sobre el régimen de las subvenciones, para acomodarlo a la gestión de los nuevos fondos europeos, debe discernirse quién será el legislador que cuenta con la competencia para articular las oportunas modificaciones.

Sobre este particular, la norma cabecera en la materia, el Real Decreto-ley 36/2020, se ha dictado con amparo en distintos títulos competenciales, como los vinculados a las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, al procedimiento administrativo común o a las bases sobre contratos y concesiones administrativas (35). Sin embargo, dicho Real Decreto-ley contiene un gran número de preceptos que no se consideran legislación básica y que, por tanto, únicamente resultarán aplicables al sector público estatal (36), sin perjuicio de que pudiera haber su eventual aplicación supletoria (37).

(33) Inciden sobre este particular M. CASTELLANOS GARIJO (2021: 440) y T. FONT I LLOVET (2021: 122 y 123).

(34) En este sentido, téngase en cuenta el carácter básico, y la aplicación a cualquier ente del sector público implicado en la gestión de los fondos europeos, de los principios y directrices contenidos en los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 36/2020, de acuerdo, respectivamente, con lo dispuesto en el apartado segundo de la Disposición Final Primera y en el artículo 2.2 de dicho Real Decreto-ley.

(35) En este sentido, consúltese el apartado primero de la Disposición final primera del Real Decreto-ley 36/2020. En particular, un análisis del alcance de los distintos títulos competenciales estatales, y sus límites, se contiene en C. AYMERICH CANO (2013: 229 a 238).

(36) Ex apartado segundo de la Disposición Final Primera del Real Decreto-ley 36/2020, que determina el carácter no básico de distintos preceptos. Acerca de esta cuestión, se aprecian algunas deficiencias en la determinación del contenido básico de la norma, según ha tenido ocasión de señalar el CONSEJO DE ESTADO (2020: 23 a 27).

(37) Sin perjuicio de la posible aplicación supletoria a la Administración de las distintas Comunidades Autónomas de recordarse que, en particular, en lo relativo a las entidades locales, la normativa subvencional estatal resultará directamente aplicable salvo que se produzca, el muy habitual supuesto, de que la respectiva Comunidad Autónoma haya asumido competencias en materia de régimen local, ex Disposición final primera.2 de la Ley 38/2003.

De hecho, en lo relativo a las modificaciones incluidas sobre el régimen de las subvenciones, contenidas en el Capítulo V del Título IV de la norma, predominan las disposiciones no básicas. Así, sin perjuicio de lo recogido para normas que inciden de forma indirecta sobre el fomento, de los seis artículos dedicados específicamente a las subvenciones —arts. 60 a 65 del Real Decreto-ley 36/2020— únicamente se considera básico el contenido de los artículos 60.1, 61.1 y 62.1.

Además, en lo tocante al apartado primero del artículo 60, su consideración como básico resultaría más que discutible, y parece que derivaría de un error del legislador, pues dicho inciso alude a la eliminación de una autorización emitida por el Consejo de Ministros para ciertas subvenciones de especial cuantía (38). Y es que, además de que el precepto al que se hace referencia no se considera básico por la legislación general de subvenciones, la referencia al Consejo de Ministros habría de cerrar el paso a su aplicación a los sectores público autonómico o local, al suponer una tutela ejercida desde otro nivel administrativo (39).

Sea como fuere, esta determinación del alcance de las disposiciones que son, o no, básicas, se integra dentro de un marco especialmente sensible y que, a lo largo del tiempo, ha sido objeto de una muy relevante conflictividad (40). Así, distintos preceptos de la legislación estatal de subvenciones, y su pretendido alcance básico, han sido cuestionados sucesivamente por las Comunidades Autónomas, dando lugar a una nutrida jurisprudencia constitucional (41).

A la luz de la anterior doctrina, como algunas de sus principales conclusiones, aparece la concurrencia competencial en la legislación acerca del procedimiento administrativo de las subvenciones, atribuyéndose al Estado la competencia para disciplinar el procedimiento subvencional común —al

(38) Se trata de la autorización contenida en el artículo 10.2 de la Ley 38/2003, exigida para subvenciones de cuantía superior a 12 millones de euros. Que ha existido un error al considerar básica esta disposición del Real Decreto-ley 36/2020 se pone de manifiesto por M. CASTELLANOS GARIJO (2021: 426).

(39) En este sentido, la Disposición final primera de la Ley 38/2003, excluye a su artículo 10 de la condición de básico.

(40) Acerca de esta conflictividad, y de su evolución, pueden consultarse, por ejemplo, las obras de A. M. BUENO ARMUJO (2015); F. LÓPEZ RAMÓN (2004: 34 a 38); G. FERNÁNDEZ FARRERES (1993); A. PALOMAR OLMEDA (2018), o L. A. POMED SÁNCHEZ (2010: 84 a 95).

(41) Así, además de la ya clásica doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 13/1992, de 6 de febrero, entre las resoluciones más recientes que enjuician el alcance de distintos preceptos estatales en materia de subvenciones, pueden ubicarse las Sentencias del Tribunal Constitucional nº 130/2013, de 4 de junio, nº 135/2013, de 6 de junio, Fundamentos Jurídicos 9º y 12º, nº 206/2013, de 5 de diciembre, Fundamento Jurídico 3º, nº 152/2014, de 25 de septiembre, Fundamento Jurídico 6º, nº 70/2016, de 14 de abril, nº 9/2017, de 19 de enero, Fundamento Jurídico 3º, o nº 33/2018, de 8 de abril.

amparo del artículo 149.1.18ª CE— y a las Comunidades Autónomas el margen necesario para establecer las especialidades derivadas de su propia organización (42). De igual manera, la regulación de las especialidades procedimentales que puedan existir por razón de la materia corresponderá bien al Estado, o bien a las Comunidades Autónomas, según cuál sea el ámbito material sobre el que se esté actuando, aunque garantizando siempre el pleno respeto autonómico a las reglas estatales sobre procedimiento subvencional común (43).

Por otra parte, debe recordarse que no existe una competencia subvencional diferenciada derivada de la mera disponibilidad de financiación, por lo que el Estado no dispone de un poder subvencional, de gasto, al margen del propio sistema constitucional de distribución de competencias (44). El poder de subvencionar, por tanto, no es autónomo, y no ha de ir más allá de lo permitido por las competencias materiales ostentadas, lo que exige territorializar aquellas subvenciones destinadas a áreas en las que el Estado cuente con títulos competenciales de intervención genéricos que se superponen a las competencias materiales de las Comunidades Autónomas (45).

Asimismo, la presencia de fondos europeos no condiciona ni altera la distribución interna de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues no se reconoce una competencia específica para la ejecución del Derecho de la Unión (46). Por tanto, en ausencia de este título competencial específico, la ejecución del Derecho de la Unión va a corresponder a quien efectivamente ostente la competencia implicada, de acuerdo con las reglas de derecho interno existentes.

En particular, la anterior doctrina viene a limitar las posibilidades normativas del Estado a la hora de abordar la regulación subvencional vinculada a la gestión de fondos europeos pues, sin perjuicio de las competencias materiales del Estado, la regulación del procedimiento común en sede de subvenciones ha debido limitarse a los elementos que efectivamente puedan considerarse comu-

(42) De acuerdo con lo recogido, por ejemplo, en el Fundamento Jurídico 8º de la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 130/2013, de 4 de junio.

(43) Ex Sentencias del Tribunal Constitucional nº 98/2001, de 5 de abril, Fundamento Jurídico 8º, nº 36/2012, Fundamento Jurídico 8º, o nº 130/2013, de 4 de junio, Fundamento Jurídico 8º.

(44) Según lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 13/1992, de 6 de febrero, Fundamentos Jurídicos 4º, 6º y 8º.

(45) En virtud de lo recogido en las Sentencias del Tribunal Constitucional nº 13/1992, de 6 de febrero, Fundamento Jurídico 8º, y nº 99/2012, Fundamento Jurídico 3º.

(46) Sobre este particular, las Sentencias del Tribunal Constitucional nº 236/1991, de 12 de diciembre, Fundamento Jurídico 9º, o nº 99/2012, de 8 de mayo, Fundamento Jurídico 3º.

nes (47). Circunstancia que abarcaría, por ejemplo, a la estructura general del procedimiento, los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, sus modos de ejecución y revisión o las garantías generales en manos de los particulares (48). Sin embargo, fuera de estos aspectos, ha de reservarse a las Comunidades Autónomas el suficiente margen de desarrollo en ejercicio de sus propias competencias materiales.

El respeto de esta compleja distribución del poder parece explicar lo limitado del ámbito de aplicación subjetivo del Real Decreto-ley 36/2020 en materia de subvenciones, cuyos preceptos se orientan principalmente al sector público estatal. Así, se ha buscado respetar el amplio espacio competencial autonómico que, además, y como se verá, ha sido profundamente explorado por diversos legisladores autonómicos. De igual modo, la concurrencia de competencias materiales habría venido también a inspirar el modelo de gobierno adoptado para la gestión de los fondos, integrándose la participación de las Comunidades Autónomas en diversas fases.

2. Modificaciones que afectan indirectamente a las subvenciones financiadas con fondos europeos: cooperación, organización, gestión de recursos humanos o tramitación de urgencia

En primer lugar, a la hora de abordar las distintas modificaciones que afectan a las subvenciones financiadas con fondos europeos, conviene detenerse en la aprobación de algunas medidas de carácter general que, de forma indirecta, se refieren a la actividad subvencional. Así, ciertas reformas, sin aludir directamente a las subvenciones sufragadas con fondos de la Unión, pueden tener un relevante impacto sobre su régimen.

En este sentido, se han introducido cambios de naturaleza organizativa, a la vista de la existencia de tradicionales problemas de coordinación en la gestión de fondos europeos, y a fin de favorecer una actuación armónica y conjunta. De esta manera, se ha creado la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, como órgano de cooperación que ha de promover la participación de las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas en el diseño y ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (49).

(47) De acuerdo con lo plasmado en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 130/2013, de 4 de junio, Fundamento Jurídico 8º.

(48) Ex Sentencias del Tribunal Constitucional nº 50/1999, de 6 de abril, Fundamento Jurídico 3º, nº 188/2001, de 20 de septiembre, Fundamento Jurídico 11º, o nº 33/2018, de 12 de abril de 2018, Fundamento Jurídico 9º.

(49) De acuerdo con el artículo 19 del Real Decreto-ley 36/2020.

Dicha Conferencia Sectorial, cuyo funcionamiento se articula a través de un reglamento de régimen interno (50), se constituye por el Ministro de Hacienda, que actúa como presidente, y por los consejeros que resulten competentes en las distintas Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas (51). De igual manera, para atender a los intereses locales, será posible convocar a sus reuniones a representantes de la administración local que se designarán por la Federación Española de Municipios y Provincias. La Conferencia Sectorial, a su vez, se verá apoyada por la Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos, un órgano de carácter técnico al que se encomiendan las labores de preparación y seguimiento de sus sesiones.

También en la parcela organizativa, junto con las estructuras específicas que puedan habilitarse en las distintas Administraciones (52), se prevé la creación o designación de grupos de trabajo o unidades que puedan favorecer la generación de soluciones comunes a los problemas detectados en las organizaciones (53). Grupos a los que, en particular, se encomienda la presentación de soluciones para favorecer la mejor gestión en materia de procedimientos de convocatoria de subvenciones u otras ayudas (54), para lo que podrán proponer orientaciones o manuales de procedimiento o bases para las convocatorias de ayudas (55).

Por otra parte, con carácter transversal, se incide sobre las necesidades de profesionalización de los empleados públicos que han de lidiar con la

(50) Son de común conocimiento los debates en torno a la elaboración del reglamento de organización y funcionamiento del órgano, donde se partía de la asignación de una mayoría a la Administración General del Estado que, ante las críticas, se ha convertido en un reparto más equilibrado del voto entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas.

(51) La composición del órgano se establece en el artículo 19.2 del Real Decreto-ley 36/2020, remitiéndose para el régimen de sus decisiones al propio de las Conferencias Sectoriales, regulado en el artículo 151 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

(52) Como, por ejemplo, en el ámbito de la Administración General del Estado, la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia o el Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, regulados en los artículos 14 y siguientes del Real Decreto-ley 36/2020.

(53) Así, el artículo 4.g) del Real Decreto-ley 36/2020 en sede de directrices de gestión para la actuación vinculada a fondos europeos, con naturaleza básica, de acuerdo con la Disposición final primera.2 de dicho Real Decreto-ley 36/2020.

Se hace eco de esta posibilidad, por ejemplo, el artículo 62 de la Ley 9/2021, de Galicia.

(54) Así, el artículo 5 del Real Decreto-ley 36/2020, aunque sin carácter básico de acuerdo con la Disposición final primera.2.a) de dicha norma.

(55) De acuerdo con lo previsto en el artículo 6.1 del Real Decreto-ley 36/2020, aprobándose dichas propuestas, en su caso, por el Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

gestión y ejecución de fondos europeos (56). Para asegurar que los empleados públicos cuentan con las adecuadas competencias para afrontar una materia de notable complejidad, se apuesta por la formación específica, con un enfoque orientado a la resolución de problemas y al logro de objetivos (57). En dicho proceso de enseñanza, que abarca expresamente a los procedimientos de subvenciones y ayudas, tendrán un especial papel los organismos públicos especializados en la formación permanente de personal al servicio de las Administraciones Públicas (58).

Asimismo, para avanzar en dicha profesionalización, se incide sobre la gestión de los recursos humanos a disposición de la Administración o, incluso, en la captación de nuevos perfiles en las provisiones de puestos de nuevo ingreso. Así, se ha entendido que la relevante carga de trabajo derivada del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, exige distribuir esfuerzos entre los empleados públicos, atendiendo a sus capacidades y competencias (59), y previendo también, en ocasiones, retribuciones adicionales (60).

De igual manera, si los recursos personales y materiales a disposición de una Administración no fueran suficientes, debe recordarse la posibilidad de articular una encomienda de gestión a favor de entidades de derecho

(56) Acerca de la necesidad de avanzar en la profesionalización de los empleados públicos en ámbitos de especial complejidad, como el de la contratación pública, se han pronunciado J.M. GIMENO FELIÚ (2017: 219) o M. A. SANMARTÍN MORA (2012: 408 y 409).

(57) La formación de los empleados y sus características, para el ámbito del sector público estatal, se regulan en el artículo 26 del Real Decreto-ley 36/2020. Disposición, esta, que carece de naturaleza básica, de acuerdo con Disposición final primera.2.i) de dicha norma. De hecho, existen legislación autonómica sobre la materia, por ejemplo, en el artículo 35 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

(58) Así, por lo que se refiere a la Administración General del Estado, la formación en materia de subvenciones y ayudas se vincula en particular al Instituto Nacional de Administración Pública y al Instituto de Estudios Fiscales, de acuerdo con el artículo 26.1 del Real Decreto-ley 36/2020.

(59) A este respecto puede atenderse a los artículos 27 a 34 del Real Decreto-ley 36/2020, que carecen de alcance básico ex Disposición final primera.2.i) del citado Real Decreto-ley 36/2020.

En el plano autonómico se localizan disposiciones de contenido similar, dedicadas a la gestión de recursos humanos, como las contenidas en los artículos 7 a 16 del Decreto-ley 3/2021, correspondiente a Andalucía, en los artículos 28 a 32 del Decreto-ley 5/2021, correspondiente a Cataluña, en los artículos 75 a 77 de la Ley 9/2021, de Galicia, en los artículos 11 a 19 del Decreto-ley 4/2021 correspondiente a Canarias, en los artículos 7 a 13 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura, en los artículos 20 a 24 del Decreto-ley 3/2021, de Baleares, en el artículo 28 del Decreto-ley 6/2021, de Valencia, o en los artículos 36 a 38 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

(60) De hecho, la Disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 36/2020 recoge la posibilidad de fijar retribuciones extraordinarias vinculadas a objetivos o a la asignación de funciones adicionales a las habitualmente desempeñadas.

público que sí contaran con capacidades y experiencia en el ejercicio de la competencia comprometida (61). Como alternativa, incluso cabría articular un encargo a un ente considerado medio propio (62), de lo que existen ejemplos en materia de subvenciones (63). Sobre este último particular, en todo caso, han de tenerse en cuenta las limitaciones impuestas a los medios propios para la tramitación de procedimientos administrativos, como los subvencionales, circunscribiéndose la asistencia prestada a funciones temporales de auxilio material (64).

Por último, con alcance general, aunque con un particular impacto en sede de subvenciones, aparece la declaración de urgencia genérica y el despacho prioritario para todo procedimiento administrativo vinculado a la ejecución de gastos derivados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (65).

(61) Encomienda de gestión que habría de acomodarse al régimen contenido en el artículo 11 de la Ley 40/2015.

(62) Y ello cumpliendo con los requisitos contenidos en los artículos 86 de la Ley 40/2015, así como 32 y 33 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

(63) Así, por ejemplo, puede señalarse, el encargo realizado por el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música, mediante resolución de 20 de noviembre de 2020, a favor de TRAGSATEC, para la prestación de servicios de apoyo a la tramitación de subvenciones derivadas del Real Decreto-ley 17/2020, publicado en el BOE de 1 de diciembre de 2020.

(64) En este sentido, puede ser de interés la consulta de los límites contenidos en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 14 de septiembre de 2020 (recurso nº 5442/2019), relativa al encargo a un medio propio de ciertas tareas vinculadas a procedimientos sancionadores. Para un análisis de dicha Sentencia, y de los interrogantes que la misma plantea, se recomienda la lectura de C. A. AMOEDO SOUTO (2020).

En particular, sobre esta cuestión, debe recordarse la posibilidad de que ciertos entes de derecho privado ejerzan potestades administrativas, siempre y cuando, excepcionalmente, una norma con rango de ley proceda a su atribución, ex artículos 2.2.b) y 113 de la Ley 40/2015. En lo que se refiere a TRAGSA y TRAGSATEC, medios propios por antonomasia, la Disposición adicional vigésima cuarta.4.a) de la Ley 9/2017 recoge una limitación expresa a los encargos que impliquen el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos.

(65) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 del Real Decreto-ley 36/2020, de carácter no básico en virtud de la Disposición final primera.2.1) de dicho Real Decreto-ley.

La naturaleza no básica se ha completado con disposiciones de las Comunidades Autónomas en similar sentido, como la contenida en el artículo 6 del Decreto-ley 3/2021, correspondiente a Andalucía, la dispuesta en el artículo 66 de la Ley 9/2021, de Galicia, la incluida en el artículo 28 del Decreto-ley 4/2021 correspondiente a Canarias, la prevista en el artículo 23 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura, la integrada en el artículo 3.1 del Decreto-ley Foral 4/2021, de Navarra, la recogida en el artículo 7.1 del Decreto-ley 3/2021, de Baleares, la incluida en el artículo 13 del Decreto-ley 6/2021, de Valencia, o la contenida en el artículo 6.1 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

Por otra parte, recuérdese que esta urgencia automática por declaración legal no se aplica a los procedimientos de contratación pública, ex artículo 48.2 del Real Decreto-ley

Procedimientos, estos, entre los que se integrarían los orientados a convocar subvenciones financiadas con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Así, en estos casos, no será necesario que el órgano administrativo competente justifique la existencia de razones de interés público para reducir los plazos procedimentales a la mitad, excepto los de presentación de solicitudes y recursos, y no será necesario despachar los asuntos por orden de incoación (66).

3. Modificaciones en sede presupuestaria que afectan a las subvenciones financiables con fondos europeos

Junto con las reformas de régimen general que pueden afectar a la actividad subvencional, existen también ciertas modificaciones operadas en materia presupuestaria que tienen consecuencias en la tramitación de los expedientes de gasto vinculados a subvenciones financiables con fondos europeos. Sobre este particular, en el presente apartado únicamente se hará una muy breve referencia a algunas de las novedades en sede presupuestaria, y exclusivamente en cuanto puedan afectar a las subvenciones, pues se realiza un análisis pormenorizado de las mismas, con mayor profundidad y acierto, en otros artículos de este mismo número monográfico.

En cuanto a las novedades en materia presupuestaria, en primer lugar, se introduce una flexibilización general que afecta a cualquier tipo de expediente que se financie con fondos vinculados al Instrumento Europeo de Recuperación, y que permite la tramitación anticipada de expedientes de gasto correspondientes a ejercicios posteriores, pudiendo alcanzarse la fase de formalización del compromiso de gasto (67). A su vez, en conexión con esta vocación flexibilizadora, se permite la tramitación anticipada, aun sin crédito disponible, de las subvenciones financiables con fondos europeos, siempre y

36/2020, por remisión al artículo 50 de la misma norma. En este sentido, las dificultades para este automatismo, al chocarse con las normas de la Unión en materia de contratación, se apuntan en la Instrucción, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, de 11 de marzo de 2021, sobre la tramitación de urgencia de los procedimientos de licitación de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, apartado 2°. En sentido contrario, por ejemplo, la Disposición adicional quinta de la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Valenciana 2021.

(66) Los efectos de la tramitación de urgencia y la incidencia en el despacho se contienen, respectivamente, en los artículos 33 y 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

(67) Ex artículo 39 del Real Decreto-ley 36/2020, al que se atribuye carácter básico en la Disposición final primera.2.)) de dicho Real Decreto-ley.

cuando quede acreditado que se ha procedido a solicitar la oportuna modificación presupuestaria y se supedita la concesión de la subvención a la efectiva aprobación de la referida modificación (68). Y ello, sin que sea necesario estar a los requisitos y restricciones que la normativa de subvenciones dispone para la aprobación de convocatorias en ejercicios presupuestarios anteriores a los de resolución (69).

Por otra parte, se recogen algunas particularidades para subvenciones plurianuales, en las que el gasto resulte imputable a ejercicios posteriores al de la resolución de concesión (70). Así, para ciertos créditos presupuestarios vinculados al Instrumento Europeo de Recuperación, cabrá asumir compromisos de gasto plurianuales durante un máximo de cinco ejercicios posteriores al de autorización, frente a los cuatro previstos con carácter general (71). Si bien, el gasto a imputar a cada ejercicio no podrá superar determinados porcentajes normativamente establecidos, que resultan superiores a los recogidos en las disposiciones presupuestarias ordinarias (72). En conexión con lo anterior, también se habilita al ejecutivo para acordar la modifica-

(68) Según dispone el artículo 64 del Real Decreto-ley 36/2020, al que la Disposición final decimosegunda atribuye rango reglamentario. Dicho precepto se aplica a subvenciones financiadas con fondos europeos, y no solamente a las vinculadas al Instrumento Europeo de Recuperación, pero no es básico, por disposición de la Disposición final primera.2.i) del citado Real Decreto-ley 36/2020.

(69) Así, por disposición expresa del artículo 64 del Real Decreto-ley 36/2020, no será necesario respetar los requisitos para la tramitación anticipada de subvenciones plasmados en el artículo 56 del Real Decreto 887/2006.

(70) El régimen general de estas subvenciones plurianuales se prevé en el artículo 57 del Real Decreto 887/2006, que carece de naturaleza básica ex Disposición final primera.1 del citado Real Decreto 887/2006, y que conecta con lo dispuesto en materia de compromisos de gasto de carácter plurianual en el artículo 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Las modificaciones sobre dicho régimen general, recogidas en el artículo 41 del Real Decreto-ley 36/2020, tampoco cuentan con carácter básico en virtud de su Disposición final primera.2.j).

(71) Los créditos que pueden beneficiarse de esta singular condición se enuncian en el artículo 41.1 del Real Decreto-ley 36/2020, siendo los relativos al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y al instrumento REACT-UE. Por lo que se refiere al plazo de cinco años, el mismo figura en el artículo 41.2 del Real Decreto-ley 36/2020, como norma que mejora lo generalmente recogido en el artículo 47.2 de la Ley 47/2003.

(72) Así, el artículo 41.2 del Decreto-ley 36/2020 establece que el gasto a imputar a cada ejercicio posterior al de autorización no podrá exceder del 100% del crédito presupuestario en los dos ejercicios inmediatamente posteriores, del 70% en el tercer ejercicio, del 60% en el cuarto y del 50% en el quinto. Ello supone una relevante mejora respecto de lo dispuesto en el artículo 47.2 de la Ley 47/2003, que recoge cuantías inferiores, del 70% del crédito inicial en el primer ejercicio inmediatamente siguiente, del 60% en el segundo ejercicio y del 50% en el tercer y cuarto ejercicios.

ción individual, en casos justificados, del número de anualidades o de los porcentajes previstos (73).

De igual modo, se recogen ciertas especialidades para facilitar la absorción de fondos presupuestarios que sean objeto de «territorialización» a favor de las Comunidades Autónomas (74). Territorialización que, por otra parte, puede perfectamente afectar a las subvenciones, habida cuenta de lo que se ha referido al analizar el complejo marco competencial vigente en sede de subvenciones y la inexistencia de un poder subvencional derivado de la propia capacidad financiera (75).

Así, los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado para financiar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y que deban distribuirse territorialmente a favor de las Comunidades Autónomas, podrán librarse en su totalidad a Cada Comunidad Autónoma de una sola vez, sin que resulte necesaria su prorrata por cuartas partes de libramiento trimestral (76). Igualmente, en relación con dichos créditos, y para facilitar la plena absorción de los caudales europeos, se establece que los remanentes de fondos no comprometidos al término de cada ejercicio, que estén en poder de cada Comunidad Autónoma, no se descontarán de las cantidades que posteriormente corresponda transferir a dichas Comunidades Autónomas (77).

4. Modificaciones directas del régimen de las subvenciones financieras con fondos europeos

En el presente apartado, se analizarán las reformas que tienen por especial objeto la directa adaptación del marco procedimental y material de las

(73) Potestad atribuida al Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, que no supone una novedad radical, pues conecta directamente con lo recogido en el artículo 47.3 de la Ley 47/2003.

(74) En este sentido se pronuncia el artículo 44 del Real Decreto-ley 36/2020, que carece de carácter básico ex Disposición final primera.2.i) del mismo Decreto-ley, y que establece algunas reglas especiales respecto de lo generalmente dispuesto en el artículo 86 de la Ley 47/2003.

(75) Recuérdese lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 13/1992, de 6 de febrero, Fundamentos Jurídicos 4º, 6º y 8º.

(76) De este modo, el artículo 44.a) del Real Decreto-ley 36/2020 flexibiliza la regla recogida en el artículo 86.2.Quinta de la Ley 47/2003. Ello no supone una novedad radical, pues ya existía una previsión similar en relación con el libramiento de fondos vinculados a ciertos fondos europeos, como los FEADER o el FEP, de acuerdo con lo recogido en el artículo 86.2.Quinta «in fine» de la Ley 47/2003.

(77) De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.b) del Real Decreto-ley 36/2020, que opera a modo de excepción de lo generalmente recogido en el artículo 86.2.Sexta de la Ley 47/2003.

subvenciones financiadas con fondos europeos, en aras de permitir una gestión más flexible y simplificada de las mismas (78).

La referida vocación flexibilizadora, que se aprecia ya en algunas de las medidas de fomento puestas en práctica en las primeras fases de la pandemia (79), afecta a materias tales como la supresión de trámites y autorizaciones, la posibilidad de unificar bases y convocatorias, la tramitación de procedimientos de «concurcencia no competitiva» o la simplificación de la justificación y el seguimiento de las ayudas (80).

Estas medidas, no obstante, pese resultar oportunas en la actual coyuntura, habrían de acompañarse de la implementación de técnicas orientadas a garantizar el buen fin y la máxima eficacia de las ayudas, como podrían ser la planificación estratégica de las mismas, la gestión por objetivos o la realización de análisis posteriores acerca de las desviaciones que pudieran producirse en el logro de las metas fijadas (81). Y es que las modificaciones introducidas en el régimen jurídico de las subvenciones estarían incompletas si no se combinan con un cambio efectivo en la cultura de gestión de los caudales públicos.

A) Supresión de autorizaciones e informes

En primer lugar, en materia de agilización de subvenciones financiadas con fondos europeos, se ha optado por suprimir diversas autorizaciones e informes que se requieren, con carácter general, en los procedimientos subvencionales. De este modo, mediante la eliminación de ciertos trámites, se pretende una reducción de los plazos necesarios para preparar y adjudicar una determinada subvención.

(78) En este sentido, es claro el Preámbulo del Real Decreto-ley 36/2020 que, en su apartado XIII afirma que: «Se simplifica la tramitación de subvenciones relacionadas con el uso de fondos europeos (...)».

(79) Acerca de algunas de las medidas que, en materia de subvenciones, se adoptaron en las primeras fases de la pandemia del Covid-19, se recomienda la consulta de M. CASTELLANOS GARIJO (2021: 416 a 423).

(80) Las distintas medidas se contienen principalmente, aunque no solo, en el Capítulo V del Título IV del Real Decreto-ley 36/2020. De igual manera, al margen de la regulación básica, y la dispuesta exclusivamente para el ámbito del sector público estatal, ha de estarse a las paralelas reformas introducidas por múltiples Comunidades Autónomas.

(81) En este sentido se ha manifestado, afirmando la necesidad de adoptar medidas de acompañamiento que completen las de flexibilización, el CONSEJO DE ESTADO (2020: 79). De igual manera, la utilidad de la planificación y de la utilización de indicadores que permitan la evaluación posterior, y la oportuna corrección, se subrayan por la AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (2019: 57 a 73), por el TRIBUNAL DE CUENTAS (2014: 43 y 44), o, desde el punto de vista de gestión de los fondos europeos, por M. CORDERO VALDAVIDA (2020: 145 a 148).

En este sentido, con efectos para el sector público estatal (82), aunque con paralela plasmación en la normativa autonómica (83), se eliminan distintas autorizaciones, en tanto en cuanto se empleen fondos europeos (84). Así, se suprime la necesidad de obtener previa autorización del Consejo de Ministros para aquellas subvenciones de cuantía superior a 12 millones de euros (85). De igual modo, se prescinde de la autorización del Ministerio de Hacienda, que resulta exigible para conceder préstamos o anticipos financiados con cargo al Capítulo 8 de los Presupuestos Generales del Estado en caso de que se fije un tipo de interés inferior al de la Deuda emitida por el Estado para periodos de vencimiento similar (86). Como contrapartida, en materia de estos anticipos, y de otros que puedan arbitrarse con cargo a fondos europeos, se exigirá la acreditación, previa al pago, de que el beneficiario de los mismos se encuentra al corriente de las obligaciones derivadas de otros anticipos que pudieran haberse concedido con anterioridad (87).

Por otra parte, tampoco será necesario el informe específico del Ministerio de Hacienda que ha de emitirse para habilitar la aprobación de las normas reguladoras de las subvenciones que pueden adjudicarse directamente al existir

(82) Las medidas contenidas en los párrafos segundo y tercero de los artículos 60 y 61, así como las previstas en el artículo 65 del Real Decreto-ley 36/2020, no tienen carácter básico, de acuerdo con la Disposición final primera.2, letras o), p) y t) de dicho Real Decreto-ley.

Por otra parte, como ya se puso de manifiesto al analizar el reparto competencial en materia de subvenciones, el apartado primero del artículo 60 del Real Decreto-ley 36/2020 tampoco habría de considerarse básico, pues su inclusión en tal carácter parece que obedecería a un error del legislador.

(83) En este sentido, por ejemplo, el artículo 35 del Decreto-ley 3/2021, correspondiente a Andalucía, el artículo 70 de la Ley 9/2021, de Galicia, el artículo 29 del Decreto-ley 4/2021 correspondiente a Canarias, el artículo 24.2 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura, el artículo 6 del Decreto-ley Foral 4/2021 de Navarra, o el artículo 10.2 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

(84) La supresión de autorizaciones abarca a las subvenciones financiadas con cargo a distintos fondos europeos, y no solo a las propias del Instrumento Europeo de Recuperación, según se dispone en el artículo 2.2 del Real Decreto-ley 36/2020.

(85) Ex artículo 60.1 del Real Decreto-ley 36/2020, que se refiere a la autorización del Consejo de Ministros contenida en el artículo 10.2 de la Ley 38/2003.

(86) Según se dispone en el artículo 60.2 del Real Decreto-ley 36/2020, que alude a los anticipos y préstamos contenidos en la Disposición adicional segunda de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

La fijación de un trato privilegiado para las subvenciones financiadas con fondos europeos no es una total novedad en sede de anticipos y préstamos, pues ya se contenían ciertas exenciones de los requisitos en la Disposición adicional segunda.a), «in fine» de la Ley 6/2018.

(87) Por disposición del artículo 61.3 del Real Decreto-ley 36/2020, que establece algunas reglas para verificar el cumplimiento de las obligaciones de pago y que se aplica sin perjuicio del respeto de la normativa general que regula los anticipos.

En similar sentido, puede consultarse el artículo 71.2 de la Ley 9/2021, de Galicia.

razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten la convocatoria pública (88). No obstante, no se elimina completamente el papel del Ministerio de Hacienda pues, aun prescindiéndose del informe separado, dicho Ministerio todavía especificará los extremos que deben contenerse en la memoria explicativa de la subvención en relación con las circunstancias que permiten recurrir a esta modalidad de adjudicación directa (89). En este último punto, la solución ofrecida adolece de un notable grado de vaguedad, pues la norma no precisa qué extremos deberán justificarse ni con qué alcance y contenido (90).

Igualmente, desde el punto de vista de la simplificación en la tramitación, se incide en el procedimiento de aprobación de la orden ministerial que integra las bases reguladoras y las convocatorias de subvenciones financiadas con fondos europeos (91). En este sentido, en el marco del procedimiento para la aprobación de dichos instrumentos, únicamente serán exigibles los respectivos informes de los Servicios Jurídicos y, en el caso de bases reguladoras, de la Intervención Delegada (92). Informes, estos, que, además, habrán de evacuarse en el plazo máximo e improrrogable de 10 días naturales (93).

Asimismo, para el caso de incentivos regionales que, en forma de subvenciones, se destinen a la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, se permite que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos exceptúe el umbral de 15 millones de euros que atribuye a dicha Comisión Delegada la competencia para la concesión de los referidos incentivos (94). En caso de optarse por esta excepción para proyectos de cuantía

(88) Previsión contenida en el artículo 60.3 del Real Decreto-ley 36/2020, en conexión con lo dispuesto en los artículos 22.2.c) y 28.2 de la Ley 38/2003.

(89) En virtud de lo previsto en el artículo 60.3 del Real Decreto-ley 36/2020.

(90) Esta vaguedad y el hecho de que la concesión directa sea un método excepcional que debe dotarse de un sólido control llevan a que el CONSEJO DE ESTADO (2020: 77 y 78) abogue por mantener el informe del Ministerio de Hacienda.

(91) En el nivel autonómico se encuentran simplificaciones similares, como las contenidas en el artículo 36.1 del Decreto-ley 3/2021, correspondiente a Andalucía, en el artículo 71.1 de la Ley 9/2021, de Galicia, en el artículo 43.2 del Decreto-ley 4/2021, correspondiente a Canarias, en el artículo 7 del Decreto-ley Foral 4/2021, de Navarra, en el artículo 15.2 del Decreto-ley 3/2021, de Baleares, en el artículo 23 del Decreto-ley 6/2021, de Valencia, o en el artículo 10.3 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

(92) De acuerdo con el artículo 62.2 del Real Decreto-ley 36/2020, que se remite a los procedimientos de aprobación de bases reguladoras y de convocatorias contenidos en la regulación subvencional.

(93) Limitación de plazo y fijación del mismo en días naturales, y no hábiles, contenidas en el artículo 62.2 del Real Decreto-ley 36/2020.

(94) En virtud de lo recogido, con formulación un tanto confusa, en el artículo 65 del Real Decreto-ley 36/2020, que remite al artículo 5.2 de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales.

superior a 15 millones de euros, parece que la competencia para la concesión de los incentivos habría de recaer en el Ministerio de Hacienda (95).

B) Posibilidad de que las bases reguladoras integren la convocatoria de subvenciones

Por otra parte, se establece que las bases reguladoras de las subvenciones financiadas con fondos europeos pueden integrar e incorporar las respectivas convocatorias (96). Esta posibilidad, sin duda, avanza en la simplificación y la celeridad de la tramitación de las subvenciones, pues permite prescindir de una de las principales etapas procedimentales, acumulando la convocatoria a las bases reguladoras que se aprueben.

En este punto conviene poner el foco en lo singular de la medida adoptada pues, pese a que la unificación de las bases reguladoras y la convocatoria no supone una radical novedad, sí llama la atención que sean las bases reguladoras las que incluyan la convocatoria y no al revés. Así, se ha optado por invertir la posibilidad general, contenida en la legislación de subvenciones, de que la convocatoria integre el contenido de las bases reguladoras (97). A este respecto, dicha inversión se acompaña de algunas incongruencias en el texto de la norma, que traen causa de la existencia de versiones previas a la definitiva en las que se hacía alusión a la integración de las bases reguladoras en la convocatoria (98).

Recuérdese que estos incentivos son aquellas ayudas financieras concedidas por el Estado para fomentar la actividad empresarial en ciertas zonas, a fin de reducir las diferencias de actividad económica entre los distintos territorios que integran la nación.

En relación con esta medida, el CONSEJO DE ESTADO (2020: 78) entiende que deberían haberse concretado y delimitado de forma clara los supuestos en los que habría de proceder la no aplicación del umbral de 15 millones de euros apuntado.

(95) Y ello porque el Ministerio de Hacienda que es el responsable de la concesión de incentivos regionales cuando la cantidad es inferior a 15 millones de euros ex artículo 5.1 de la Ley 50/1985.

(96) Por previsión del artículo 61.1 del Real Decreto-ley 36/2020, que se extiende a las subvenciones financiadas con diversos fondos europeos, y no solo a las vinculadas al Instrumento Europeo de Recuperación, según se dispone en el artículo 2.2 de dicho Real Decreto-ley 36/2020. Este precepto, además, tiene naturaleza básica según se deduce de la Disposición final primera.2.p) del Real Decreto-ley 36/2020.

En seguimiento de esta disposición básica aparecen, por ejemplo, el artículo 43.1 del Decreto-ley 4/2021, correspondiente a Canarias, el artículo 24.1 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura, el artículo 15 del Decreto-ley 3/2021, de Baleares, o el artículo 12 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

(97) Previsión del artículo 23.2.a) de la Ley 38/2003.

(98) Así, el apartado XIII del Preámbulo del Real Decreto-ley 36/2020 todavía dispone que: «se establece que las convocatorias de las subvenciones relacionadas con el uso de estos

Estas incoherencias pueden servir para indicar que tal vez hubiera sido preferible marcar una senda continuista, respetando la posibilidad de que la convocatoria integre las bases reguladoras, y no al revés (99). Y ello porque, aunque se recojan algunas medidas de simplificación en el procedimiento de aprobación de las bases reguladoras, resultaría más sencillo y rápido aprobar una convocatoria —como acto administrativo— que unas bases reguladoras con naturaleza de disposición reglamentaria (100). Máxime cuando, además, se prevé que las normas sectoriales específicas de cada subvención puedan contener directamente las bases reguladoras, pero sin hacerse referencia a la inclusión de la convocatoria en dichas normas sectoriales (101).

En cualquier caso, tanto se optase por la acumulación de la convocatoria, como si se recogiesen las bases reguladoras por separado, podría incluirse otra medida de agilización del procedimiento. Me refiero a la introducción de la obligación de que los solicitantes y beneficiarios se relacionen con la entidad otorgante a través de medios telemáticos, lo que aligeraría los plazos y permitiría el tratamiento automatizado de las solicitudes. Ello no tendría singular incidencia en lo tocante a las sociedades mercantiles que opten a las ayudas —pues las mismas ya se encuentran de por sí obligadas— pero sí tendría su interés en caso de que se habiliten líneas de subvenciones a favor de particulares o empresarios persona física (102). Sea como fuere esta obligación podría recogerse en las bases reguladoras, al tener las mismas naturaleza reglamentaria, siempre que se justificase que el colectivo obligado

fondos incorporen la regulación de las bases de concesión de las mismas», o el artículo 11.1 de dicha norma afirma que: «en el caso de que se prevea así en las bases reguladoras, o en la convocatoria, si ésta última incluye a las bases reguladoras (...).».

(99) De forma distinta a lo dispuesto para el ámbito estatal, con carácter básico, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha optado por habilitar la publicación simultánea, aunque separada, de las bases reguladoras y de la convocatoria, ex artículos 11.2.a) del Decreto-ley 5/2021. Igualmente, la Comunidad Valenciana ha previsto la aprobación en un único expediente de las bases reguladoras, la convocatoria y, en su caso, la modificación del plan estratégico de subvenciones, ex artículo 23 del Decreto-ley 6/2021, de Valencia.

(100) Recuérdese el consenso existente en la atribución de naturaleza reglamentaria a las bases reguladoras, lo que se plasma, entre otros aspectos, en su singular procedimiento de aprobación y en las particularidades existentes en sede de impugnación. Sin embargo, no debe olvidarse tampoco que, en ocasiones, cuando las bases reguladoras se refieren a una única convocatoria y se agotan con su aplicación, se ha entendido que son actos administrativos plúrimos.

(101) Posibilidad, esta, contenida en el artículo 17.1 de la Ley 38/2003 que casa mal con la posibilidad de que las bases reguladoras integren la convocatoria.

(102) El elenco de sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración se recoge en el artículo 14 de la Ley 39/2015 y en el artículo 3 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

tiene acceso a los medios electrónicos necesarios (103). Sin embargo, como alternativa, para evitar dicha restricción, podría haberse recogido la relación a través de medios telemáticos como regla general, aprovechando la aprobación del Real Decreto-ley 36/2020 (104).

C) Especialidades que afectan a la condición de beneficiario

Se han introducido ciertas modificaciones en lo que se refiere a los requisitos exigidos para ser beneficiario de subvenciones, dotando a las mismas de naturaleza básica (105). Así, será posible supeditar la condición de beneficiario a la efectiva inscripción en el Registro estatal de entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) (106). Y ello a los efectos de que solamente los sujetos inscritos puedan disfrutar de las medidas de fomento vinculadas a los proyectos que, por su carácter estratégico y su capacidad de arrastre, se califiquen como PERTEs.

No obstante lo anterior, esta restricción solamente operará si así se prevé expresamente en las bases reguladoras de las respectivas subvenciones (107). De igual manera, a la vista de que se produce una notable limitación de la concurrencia, este requisito adicional únicamente será exigible si ello no supone una afección injustificada de la unidad de mercado y si es necesario para tutelar alguna razón imperiosa de interés general y no caben medidas menos restrictivas o menos distorsionadoras para la actividad económica que

(103) De acuerdo con la posibilidad recogida en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015. A este respecto, además, han de tenerse en cuenta las limitaciones formales y materiales para el establecimiento puntual del deber de relacionarse electrónicamente con la Administración, puestas de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 6 de mayo de 2021 (nº rec. 150/2020).

(104) En este sentido, por ejemplo, el artículo 15.3.a) del Decreto-ley 3/2021, de Baleares. Sin embargo, recuérdese que esta habilitación autonómica no puede amparar la obligatoriedad de las relaciones electrónicas sin justificarse el cumplimiento de los requisitos del artículo 14.3 de la Ley 39/2015, pues dicho precepto es básico.

(105) Se trata de las especialidades recogidas en el artículo 11 del Real Decreto-ley 36/2020, con alcance básico de acuerdo con la Disposición final primera.2 de dicho Real Decreto-ley.

(106) Según se dispone en el artículo 11.1 del Real Decreto-ley 36/2020.

(107) Y ello de acuerdo con el artículo 11.1 del Real Decreto-ley 36/2020. En este punto, dicho precepto prevé también que esta restricción pueda contenerse en la convocatoria en caso de que la misma incluya las bases reguladoras, lo que no ha de operar, pues finalmente se ha previsto que las bases reguladoras sean las que puedan incluir la convocatoria. Esta descoordinación entre el artículo 11.1 y el artículo 61.1 del Real Decreto-ley 36/2020 obedecería al contenido de un borrador previo al texto final, en el que efectivamente se preveía que la convocatoria pudiera integrar las bases reguladoras.

permitan lograr los mismos objetivos (108). A modo de contrapeso, para dotar de mayor seguridad jurídica a los operadores, se exigirá la identificación de los requisitos, de índole cuantitativa y cualitativa, que sean necesarios para inscribirse en el Registro de PERTEs (109).

En cualquier caso, la exigencia de la inscripción en el Registro para alcanzar la condición de beneficiario se ve mitigada por una previsión flexibilizadora. Y es que, alternativamente a la inscripción, se permitirá que los interesados puedan acreditar ante el órgano concedente de la subvención el cumplimiento de los requisitos, cualitativos y cuantitativos, que se exigen para inscribirse en el Registro (110). Recuerda esta posibilidad a la recogida, en sede de contratación pública, para la clasificación empresarial, donde en ocasiones se permite acreditar la solvencia bien mediante la oportuna clasificación o bien a través de la aportación de las pruebas que aseguren el cumplimiento de los requisitos de solvencia exigidos (111).

Por otro lado, desde el punto de vista de la condición de beneficiario, destaca la posibilidad de que las agrupaciones de operadores sin personalidad jurídica puedan concurrir a subvenciones financiadas con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (112). Y ello, a fin de favorecer la ejecución de fondos europeos vinculados a grandes proyectos en lo que un solo beneficiario podría verse limitado para dar buen fin a todo caudal recibido.

Esta posibilidad deberá contenerse, sin que ello suponga ninguna novedad respecto del régimen general de participación de agrupaciones sin personali-

(108) Ex artículo 11.2 del Real Decreto-ley 36/2020. En este sentido, debe recordarse lo amplio del concepto de «razones imperiosas de interés general» que se ha identificado con ámbitos que van desde el orden, la seguridad y la salud públicas, hasta la protección de los consumidores y trabajadores, pasando por la salvaguarda del medio ambiente o el patrimonio histórico-artístico. Para aproximarse a este concepto puede ser de utilidad la consulta, en materia de servicios, del considerando nº 40 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

En cualquier caso, resulta curioso que ciertos aspectos de la obtención de subvenciones públicas se reconduzcan a través de la utilización de conceptos vinculados al acceso a actividades de servicios, según recuerda con tino T. FONT I LLOVET (2021: 140).

(109) Previsión del artículo 11.2 del Real Decreto-ley 36/2020.

(110) Flexibilización del artículo 11.2 del Real Decreto-ley 36/2020.

(111) Recuérdese lo dispuesto, cuando la clasificación no es obligatoria, en el artículo 77 de la Ley 9/2017.

(112) En este sentido se pronuncia el artículo 67 del Real Decreto-ley 36/2020, precepto de carácter básico, según se deduce de la Disposición final primera.2 de dicho Real Decreto-ley. La limitación a fondos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se contiene en el artículo 2.3 del Real Decreto-ley 36/2020, pudiendo ser de interés su extensión a otros programas europeos.

Se hace eco de esta posibilidad prevista en la legislación básica el artículo 74 de la Ley 9/2021 de Galicia, o el artículo 27 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura.

dad jurídica, en las bases reguladoras de la subvención (113). Sin embargo, la normativa sí recoge expresamente algunas precisiones que delimitan las reglas a las que se someterá la concesión de subvenciones a estos colectivos (114), aplicándose de forma supletoria lo dispuesto en la legislación de subvenciones (115).

Así, los distintos miembros de la agrupación habrán de suscribir, antes de formular la solicitud, un acuerdo interno que regule su funcionamiento, incluyendo cuestiones tales como los compromisos de ejecución y aportaciones presupuestarias asumidas por cada miembro, la designación de un representante único, la propiedad y protección de los resultados obtenidos, o la organización interna de la agrupación (116). Dicho acuerdo podrá quedar condicionado a que la agrupación sea efectivamente beneficiaria de la ayuda, a través de una resolución de concesión definitiva (117).

Los distintos miembros de estas agrupaciones sin personalidad jurídica tendrán la consideración de beneficiarios de la subvención, con las consecuencias derivadas de adquirir tal condición, resultando responsables solidarios del conjunto de actividades subvencionadas, de las obligaciones de justificación, del deber de reintegro o de la responsabilidad por infracciones (118). Esta solidaridad se ve reforzada, además, por el hecho de que la agrupación no pueda disolverse hasta que no hayan transcurrido los plazos de prescripción de las eventuales obligaciones de reintegro, infracciones o sanciones que pudieran existir, o, de adoptar la subvención la forma de préstamo, hasta que dicho préstamo se haya amortizado por completo (119). De igual manera existen limitaciones a la salida o entrada de nuevos participantes en la agrupación, estando la misma condicionada a lo que se prevea en las bases reguladoras

(113) De acuerdo con el artículo 67.1 del Real Decreto-ley 36/2020 que, en este punto, no recoge ninguna singularidad respecto de lo dispuesto en el régimen general previsto en el artículo 11.3 de la Ley 38/2003.

(114) El régimen se aproxima, en gran medida, al recogido para las Uniones Temporales de Empresarios en el artículo 69 de la Ley 9/2017.

(115) Remisión al régimen general, recogido en la legislación de subvenciones, prevista en el artículo 67.7 del Real Decreto-ley 36/2020.

(116) Por imposición del artículo 67.2 del Real Decreto-ley 36/2020. Para las controversias que pudieran plantearse en la interpretación y ejecución de dicho acuerdo interno, sería recomendable fijar un sistema de resolución de conflictos, como recuerda T. FONT I LLOVET (2021: 136).

(117) Sometimiento a esta condición suspensiva recogido en el artículo 67.3 del Real Decreto-ley 36/2020.

(118) Régimen de solidaridad contenido en el artículo 67.4 del Real Decreto-ley 36/2020. Para aproximarse a dicho régimen y a las limitaciones que el mismo plantea, se recomienda la consulta del análisis de T. FONT I LLOVET (2021: 134 y 135).

(119) De acuerdo con el artículo 67.5 del Real Decreto-ley 36/2020.

y a que la modificación no perjudique la ejecución de las actuaciones, se ajuste a las condiciones de participación y no atente contra el principio de igualdad de trato (120).

D) Habilitación de un procedimiento de «conurrencia no competitiva»

Otra de las novedades en materia subvencional es la regulación de una modalidad procedimental singular, bajo la denominación de procedimiento de «conurrencia no competitiva» (121). Así, en el caso de subvenciones financiables con fondos europeos, será posible la concesión sin proceder a una previa valoración y comparación de las solicitudes presentadas.

Esta posibilidad cabe únicamente cuando se financien actuaciones o situaciones particulares en las que no sea necesario proceder a la valoración y comparación con otras propuestas que pudieran existir. En estos casos, al no ser necesaria la comparación, se podrán dictar las oportunas resoluciones de concesión en aplicación de un estricto criterio cronológico, por orden de presentación de las solicitudes, y hasta que se agote el crédito presupuestario previsto en la convocatoria. Ello, claro, siempre que se haya procedido a la previa comprobación de que concurre la situación o la actuación a subvencionar y de que se cumplen el resto de requisitos exigidos por el ordenamiento.

La utilización de este procedimiento, cuyos específicos requisitos se fijarán para el caso concreto en las bases reguladoras que lo establezcan, será aplicable cuando quieran subvencionarse realidades de tipo binario, en las que existan situaciones o actividades de interés en las que única-

(120) Régimen contenido en el artículo 67.6 del Real Decreto-ley 36/2020.

(121) Especialidad contenida en el artículo 62.1 del Real Decreto 36/2020, de naturaleza básica, según se desprende de la Disposición final primera.2 de dicho Real Decreto-ley, y que afecta a subvenciones financiables con diversos programas de fondos europeos ex artículo 2.2 de la misma norma. Como mera observación, téngase en cuenta que en el texto del artículo 62.1 del Real Decreto 36/2020 parece figurar una errata, pues donde se habla de «*subvenciones relacionadas financiables con fondos europeos*» debería eliminarse la palabra relacionadas.

Haciéndose eco de lo dispuesto en la legislación estatal básica aparece una referencia a este procedimiento en el artículo 72 de la Ley 9/2021, de Galicia, en el artículo 25 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura, en el artículo 24 del Decreto-ley 6/2021, de Valencia, en el artículo 13 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha, o en el artículo 44 del Decreto-ley 4/2021 correspondiente a Canarias. De igual manera, esta última norma, en su artículo 45 establece que, con carácter general, para la ejecución de medidas con cargo al Instrumento Europeo de Recuperación habrán de realizarse convocatorias abiertas, cuyo régimen se aproxima al recogido en el artículo 59 del Real Decreto 887/2006.

mente se valora el cumplimiento o no de ciertos requisitos, sin que resulte de utilidad establecer criterios de valoración que permitan discriminar entre solicitudes (122). Ante esta realidad, el criterio cronológico aparece como válido para seleccionar a los beneficiarios, sin que se haya considerado precedente fijar, como alternativa, el prorrateo de fondos entre las diferentes solicitudes presentadas (123).

En todo caso, el procedimiento de «concurrentia no competitiva» no es del todo novedoso pues el mismo ha sido ya analizado por la doctrina (124) y, de hecho, existen figuras procedimentales similares en la legislación de ciertas Comunidades Autónomas (125). No obstante, y pese a su generalización, han de recordarse los eventuales reparos que podrían existir a este desarrollo autonómico, pues bajo esta «concurrentia no competitiva» se produciría la adjudicación directa, sin comparación de solicitudes, que solamente habría de proceder en los casos expresamente previstos en la legislación estatal básica (126).

(122) Para el caso de la Administración General del Estado se dispone que las bases reguladoras correspondientes a este tipo de subvenciones habrán de aprobarse por orden ministerial, ex artículo 62.2 del Real Decreto-ley 36/2020.

(123) El prorrateo de los fondos disponibles entre las solicitudes, que puede resultar una solución plausible en virtud del artículo 22.1 de la Ley 38/2003, quizás no permitiría que los proyectos subvencionados fueran viables, en caso de que las cantidades asignadas a cada beneficiario quedaran muy por debajo de los importes inicialmente solicitados. La reformulación de las solicitudes, como alternativa en estas situaciones, recogida en el artículo 27 de la Ley 38/2003, requiere de trámites específicos que podrían retrasar el procedimiento de concesión, algo que parece quedar fuera del espíritu agilizador de la legislación aprobada.

(124) Un completo, y crítico, resumen de dichas posiciones doctrinales se contiene en A. M. BUENO ARMUJO (2017: 309 a 311), pudiendo atenderse igualmente al estudio de las distintas normas existentes recogido en O. RODRÍGUEZ DÍAZ (2010: 118 a 122).

(125) Así, por ejemplo, el «procedimiento simplificado de concurrentia competitiva» de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón; el «procedimiento simplificado de concurrentia» del Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha; las subvenciones concedidas en «régimen de concurrentia no competitiva» del artículo 2.2 del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía; el «procedimiento simplificado de concurrentia competitiva» del artículo 4.3 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, o el «régimen de concesión directa mediante convocatoria abierta» del artículo 22.2 de la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, entre otros.

(126) Se muestra especialmente crítico con esta posibilidad, recordando la necesidad de estar a lo recogido en la legislación estatal básica, que únicamente prevé la utilización de procedimientos de concurrentia competitiva o de adjudicación directa, A. M. BUENO ARMUJO (2017: 309 a 311).

E) Simplificación en la justificación de las subvenciones

Las reformas del régimen de las subvenciones financiadas con fondos europeos han alcanzado también a cuestiones relacionadas con la justificación de las mismas, a través de la introducción de distintas modulaciones que pretenden aligerar las obligaciones impuestas a los beneficiarios (127).

De este modo, en primer lugar, se aboga por una elevación del umbral económico —de 60.000 a 100.000 euros— para permitir la presentación por parte de los beneficiarios de una cuenta justificativa simplificada, que sustituye a la más exigente cuenta justificativa «ordinaria» (128). Igualmente, en lo que respecta al contenido de las cuentas justificativas que hayan de presentarse, se prevé que las bases reguladoras puedan recoger la exención de la obligación de presentar las facturas de un importe inferior a 3.000 euros (129).

Por otra parte, a la hora de acreditar que el solicitante está al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, se permite la presentación de una declaración responsable al efecto, para casos en los que la cuantía a otorgar a dicho solicitante no exceda de 10.000 euros (130). De este modo se amplía el límite generalmente aplicable, de 3.000 euros, que faculta para sustituir la certificación del órgano correspondiente por

(127) Así, el artículo 63 del Real Decreto-ley 36/2020, al que la Disposición final decimosegunda atribuye rango reglamentario, introduce diversas medidas de simplificación en la justificación de subvenciones financiadas con distintos programas de fondos europeos referidos en el artículo 2.2 de dicho Real Decreto-ley 36/2020. Este precepto no tiene alcance básico, según se dispone en la Disposición final primera.2.r) de la aludida norma.

El carácter no básico de esta disposición se conjuga con la aprobación de distintas normas autonómicas con sentido similar, como las contenidas en los artículos 36.2, 36.3 y 37 del Decreto-ley 3/2021, correspondiente a Andalucía, en los artículos 11.b) a 11.e) del Decreto-ley 5/2011 correspondiente a Cataluña, en el artículo 73 de la Ley 9/2021 de Galicia, en el artículo 47 del Decreto-ley 4/2021, correspondiente a Canarias, en el artículo 24.3 y 28 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura, en el artículo 8 del Decreto-ley Foral 4/2021, de Navarra, en los artículos 15.3 y 17 del Decreto-ley 3/2021, de Baleares, o en el artículo 15 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

Por otra parte, a modo de mero matiz, resulta censurable que en dicho artículo 63 del Real Decreto-ley 36/2020 se hable de la justificación de «subvenciones relacionadas con el uso de fondos europeos» y no de aquellas «subvenciones financiadas con fondos europeos», pues ello puede inducir a error y a una extensión indebida de las singularidades introducidas. A este respecto se ha pronunciado el CONSEJO DE ESTADO (2020: 79).

(128) Y ello de acuerdo con el artículo 63.a) del Real Decreto-ley 36/2020 que amplía el umbral económico contenido en el artículo 75 del Real Decreto 887/2006.

(129) De acuerdo con el artículo 63.b) del Real Decreto-ley 36/2020, que exige de presentar las facturas generalmente exigibles en virtud del artículo 72.2.b) del Real Decreto 887/2006.

(130) Según se dispone en el artículo 63.c) del Real Decreto-ley 36/2020.

una declaración jurada del particular (131). En todo caso, sobre esta cuestión, recuérdese también la posibilidad de recabar el consentimiento del potencial beneficiario para que sea el propio órgano concedente quien obtenga las correspondientes certificaciones fiscales o de la Seguridad Social (132).

Por último, en los casos en los que las solicitudes hayan de acompañarse de memorias económicas, donde figurarán las distintas partidas y conceptos a los que imputar las subvenciones, se permite una compensación entre los conceptos. Así, las cantidades consignadas inicialmente para un concreto concepto podrán destinarse a otras de las partidas presupuestadas, siempre y cuando ello se oriente a lograr el correcto fin de la subvención (133).

F) Un código de referencia único para el seguimiento de las subvenciones

Se han introducido algunas medidas orientadas a asegurar el correcto seguimiento de las subvenciones financiadas con cargo al Instrumento Europeo de Recuperación, que resultan aplicables a todas las entidades que integran el sector público (134). Dichas medidas se relacionan con la asignación de códigos únicos a las iniciativas subvencionables, de modo que se permita un rastreo y trazabilidad más sencillos.

En este punto, se exige que las entidades del sector público modifiquen sus sistemas de información contable a fin de que, a partir de 2021, cualquier operación de gasto vinculada al Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación incluya el código de referencia único que se haya asignado al proyecto o iniciativa financiados (135). De igual manera, en dichas operaciones de gasto, de estar ya disponible, se incluirá el código de convocatoria de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) (136).

Estas mismas obligaciones de identificación deberán respetarse, figurando el código de referencia único asignado al proyecto y el código de convoca-

(131) Regulación general contenida en los artículos 22 y 24.4 del Real Decreto 887/2006.

(132) Ex artículo 22.4 del Real Decreto 887/2006.

(133) En virtud del artículo 63.d) del Real Decreto-ley 36/2020.

(134) Se trata de las obligaciones de seguimiento contenidas en el artículo 46 del Real Decreto-ley 36/2020, precepto de naturaleza básica de acuerdo con la Disposición final primera.2.i) de dicho Real Decreto-ley 36/2020. Dichas obligaciones se refieren a subvenciones financiadas con fondos europeos provenientes únicamente del Instrumento Europeo de Recuperación, ex artículo 2.4 de la aludida norma.

En similar sentido, por ejemplo, los artículos 4 y 10 del Decreto-Ley 5/2021, correspondiente a Cataluña, el artículo 21 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura, o el artículo 33 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

(135) Ex artículo 46.1 del Real Decreto-ley 36/2020.

(136) En virtud del artículo 46.1, párrafo segundo, del Real Decreto-ley 36/2020.

toria de la BDNS, en los informes que periódicamente deberán remitirse por los distintos entes del sector público, con la finalidad de rendir cuentas sobre el seguimiento de la ejecución de gastos imputados al Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación (137). La concreción de las condiciones en las que tendrá lugar este seguimiento periódico corresponderá al Ministro de Hacienda, quien habrá de aprobar una disposición al efecto (138).

Igualmente, han de realizarse las modificaciones tecnológicas necesarias para que, a partir de 2021, la BDNS incorpore en las convocatorias el correspondiente código de referencia único asignado a los proyectos o iniciativas financiados por el Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación (139). En materia de modificaciones tecnológicas, de igual modo, han de establecerse servicios en línea que, a efectos contables, permitan la validación del código de convocatoria de la BDNS y del código de referencia único del proyecto o iniciativa financiable con fondos europeos (140).

G) Adjudicación directa de subvenciones en materia de Investigación e Innovación

De igual modo, se han introducido algunas modificaciones en relación con ciertas subvenciones que, en materia de investigación e innovación, parten de la utilización de fondos provenientes de estructuras internacionales. En este sentido, se permite la adjudicación directa de subvenciones por agentes públicos de financiación del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (141).

(137) Obligaciones de remisión periódica de información contenidas en el artículo 46.2 del Real Decreto-ley 36/2020.

(138) La competencia del Ministro de Hacienda, y los órganos encargados de formular la propuesta, se contienen en el artículo 46.6 del Real Decreto-ley 36/2020.

(139) A ello se dirigen los artículos 46.3 y 46.4 del Real Decreto-ley 36/2020.

(140) Esta habilitación de herramientas en línea se encomienda a la Intervención General de la Administración del Estado, a la Dirección General de Patrimonio del Estado y a la Dirección General de Fondos Europeos, de acuerdo con el artículo 46.5 del Real Decreto-ley 36/2020.

(141) Y ello en virtud de la Disposición adicional undécima.3 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, modificada tanto por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, como, posteriormente, por la Disposición final novena.Dos del Real Decreto-ley 36/2020.

Esta Disposición adicional undécima de la Ley 14/2011 tiene, además, alcance básico, resultando aplicable a todo agente del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación. De hecho, la modificación de esta norma operada por el Real Decreto-ley 36/2020 se aprueba para subrayar dicho carácter básico, eliminando la referencia existente a los agentes públicos «estatales» de dicho Sistema. Y ello, de acuerdo lo recogido en el apartado XVI del Preámbulo de dicho Real Decreto-ley 36/2020.

Esta posibilidad de adjudicación directa se prevé, exclusivamente, para aquellas subvenciones destinadas a realizar proyectos de investigación científica, técnica o de innovación que deriven de unas concretas convocatorias competitivas en las que están presentes componentes internacionales. Así, esta adjudicación directa será posible para proyectos derivados de convocatorias públicas que sean efectuadas por parte de estructuras creadas por varios Estados miembros en ejecución del programa marco plurianual de la Unión Europea, o en caso de que las mismas se lleven a cabo en el marco de asociaciones creadas bajo el paraguas del Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea (142). Igualmente, esta adjudicación directa cabrá para subvenciones que sean consecuencia de convocatorias públicas de investigación e innovación que se valoren mediante estándares internacionales de evaluación por pares y se gestionen por estructuras creadas al amparo de tratados o acuerdos internacionales suscritos por España o por algunos de los agentes públicos de financiación del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (143).

En tales situaciones será posible la adjudicación directa de las subvenciones por parte de la persona titular de la dirección del agente público de financiación del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación concurrido, por entender que su otorgamiento viene impuesto a la Administración por una norma con rango legal (144).

Por lo que se refiere a su finalidad, este supuesto singular de adjudicación directa se orienta a suprimir una carga administrativa injustificada, que no aportaba especial valor para los beneficiarios ni para la Administración. Se trata de la eliminación de la segunda convocatoria de subvenciones, de carácter interno, que había de realizarse por los sujetos otorgantes nacionales del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, para aquellos proyectos de investigación e innovación que ya habían sido evaluados y seleccionados desde instancias internacionales (145).

(142) Posibilidad contemplada en la Disposición adicional undécima.3.a) de la Ley 14/2011, para estructuras creadas al amparo de los artículos 182 y 185 a 187 del TFUE.

(143) De acuerdo con lo recogido en la Disposición adicional undécima.3.b) de la Ley 14/2011.

(144) Se estará a lo previsto, para la adjudicación directa de subvenciones, en los artículos 22.2.b) y 28.1 de la Ley 38/2003, según se dispone expresamente en la Disposición adicional undécima.3.a) de la Ley 14/2011.

(145) Justificación, esta, contenida el apartado VII de la Exposición de Motivos del Real Decreto ley 23/2020.

5. Modificaciones del régimen de las subvenciones no vinculadas a la gestión de fondos europeos

Sin perjuicio de las aludidas modificaciones del régimen de subvenciones financiadas con fondos europeos, se han introducido también ciertas reformas en la normativa subvencional que se desvinculan del manejo de caudales de la Unión. A este respecto, la legislación estatal y autonómica sobre subvenciones ha experimentado ciertos cambios estructurales, exista o no financiación europea.

Dichas reformas se orientan a impulsar finalidades similares a las pretendidas por el Real Decreto-ley 36/2020, relacionadas con la simplificación y la eliminación de rigideces que pudiesen entorpecer en demasía la tramitación de las subvenciones (146). Esta conexión de metas, así como el hecho de que estas disposiciones pueden aplicarse también a las subvenciones financiadas con fondos europeos, justifican que se realice a continuación una muy breve referencia a las principales variaciones introducidas.

En primer lugar, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 ha modificado ciertos preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, ley marco en la materia (147). En este sentido se realiza una precisión interpretativa de modo que, para el caso de convocatorias que fijen una cuantía adicional junto con la cuantía total máxima de los créditos disponibles, las eventuales autorizaciones a recabar habrán de tener en consideración tanto el importe de la cuantía máxima como el de la cantidad adicionalmente prevista (148). Si dicha cuantía adicional no se hubiera integrado en la autorización emitida, será necesario que se recabe una nueva autorización a tal fin.

De igual manera, se modifica el régimen de los efectos de los informes de control financiero emitidos por la Intervención General de la Administración General del Estado en relación con los procedimientos de reintegro (149). A

(146) En este sentido, por ejemplo, la finalidad simplificadora se explicita en los propios títulos, y en los preámbulos, de las normas autonómicas que introducen las modificaciones referidas, como la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, de Aragón, la Ley 9/2021 de Galicia, o el Decreto-ley 6/2021, de Valencia.

(147) Ello a través de la Disposición final décima sexta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

(148) Así, se ha modificado el apartado segundo del artículo 10 de la Ley 38/2003, debiendo considerarse ambas cantidades, máxima y adicional, a los efectos de solicitar la oportuna autorización del Consejo de Ministros para subvenciones de cuantía superior a 12 millones de euros. Por lo que se refiere a la posibilidad de recoger en la convocatoria ambos tipos de cantidades, ha de estarse a los artículos 23.2.b) de la Ley 38/2003 y 58.2 del Real Decreto 887/2006.

(149) De acuerdo con la nueva redacción del artículo 51.2 de la Ley 38/2003.

este respecto, se altera el plazo en el que tiene que emitirse el eventual informe de discrepancia del órgano gestor frente a informes de la Intervención que avalen la procedencia de reintegros e, igualmente, se elimina el procedimiento específico de resolución de las discrepancias, por lo que parece que habrá de estarse a las disposiciones generales que disciplinan el control financiero.

A su vez, en caso de beneficiarios de subvenciones que se integren en órganos de gobierno de Centros Tecnológicos que cumplan ciertos requisitos (150), y que se encuentren inscritos en los correspondientes registros estatales o autonómicos, se produce una exclusión de ciertas disposiciones relacionadas con la subcontratación de actividades subvencionadas (151). Y ello, con vistas a flexibilizar los encargos a terceros que estos beneficiarios, a los que se presumen relevantes conocimientos científicos, puedan realizar en ejecución de subvenciones recibidas. Eso sí, será totalmente necesario que se vinculen las exenciones recogidas a subvenciones obtenidas en relación con la actividad tecnológica, y no para cualquier subvención que estos pudieran obtener en su ámbito privado. Sea como fuere, en particular, se elimina la necesidad de obtener previo acuerdo del concedente para subcontratar ciertas actividades subvencionadas, aunque sí pervive la necesidad de celebrar el contrato por escrito (152). De igual manera, no se aplicará la imposibilidad de subcontratar actividades subvencionadas con personas o entidades vinculadas con el beneficiario, quizás para permitir esta subcontratación a favor del Centro Tecnológico o miembros del grupo de investigación del beneficiario (153). Por último, se prescinde de las obligaciones de solicitar tres ofertas a distintos proveedores y de justificar la elección realizada, cuando el gasto subvencionable supere los límites asignados a los contratos menores (154).

Además de estas modificaciones, integradas en la Ley 38/2003, General de Subvenciones, se han alterado algunas disposiciones autonómicas en la materia. Así, por ejemplo, y con alcance general, con independencia de la implicación de fondos europeos, se simplifica el procedimiento de elaboración de las bases reguladoras, se establecen modelos tipo para bases y convocatorias, se habilitan registros de beneficiarios de subvenciones, se permite la tramitación urgente de subvenciones o se establece el deber de requerir, con

(150) En conexión con la nueva Disposición adicional vigésima séptima de la Ley 38/2003.

(151) La determinación de los requisitos que han de cumplir los Centros Tecnológicos para beneficiarse de las exenciones habrán de aprobarse por orden ministerial, en virtud de la nueva Disposición transitoria cuarta incluida en la Ley 38/2003.

(152) En virtud de lo dispuesto, con carácter general, en el artículo 29.3.b) de la Ley 38/2003.

(153) Ex artículo 29.7.d) de la Ley 38/2003.

(154) Por previsión expresa del artículo 31.3 de la Ley 38/2003.

carácter general, una declaración responsable a los solicitantes que sustituya la acreditación previa de requisitos (155).

IV. CONCLUSIONES

Tradicionalmente, en nuestro país, ha existido una dificultad para absorber la totalidad de los fondos provenientes de ciertos programas europeos. Esta circunstancia, ya de por sí preocupante, se ha revelado en la actualidad como especialmente problemática, habida cuenta de la próxima recepción de enormes cuantías con origen en el Instrumento Europeo de Recuperación y en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

España no puede permitirse continuar en bajos niveles de ejecución de gastos financiados con fondos de la Unión Europea, pues los elevadísimos niveles de endeudamiento y déficit públicos, junto con una economía maltrecha y extraordinariamente afectada por la pandemia del Covid-19, exigen aprovechar cada euro de asistencia externa. Máxime cuando, antes o después, serán los propios contribuyentes españoles quienes, a través de transferencias o nuevos tributos, deban financiar el programa de incentivos habilitado por las instituciones de la Unión.

Partiendo de esta realidad, en aras de facilitar la ejecución de los fondos europeos, el legislador ha optado por introducir ciertas modificaciones regulatorias que afectan a diversas materias como la gobernanza, la contratación pública, la digitalización de la actuación administrativa, la gestión presupuestaria o las subvenciones. Por lo que se refiere a este último punto, se ha adaptado parcialmente el marco de las subvenciones financiables con fondos de la Unión, pues se entiende que la actividad subvencional va a ser fundamental para la eficaz ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación. La relevancia de la actividad de fomento se ampararía tanto en el largo recorrido de esta herramienta, como en la incapacidad de las Administraciones Públicas de ejecutar por sí mismas todas las actuaciones necesarias, requiriéndose la colaboración del sector privado.

En lo que respecta a las concretas reformas implementadas, se han aprobado tanto disposiciones del legislador estatal como de distintos legisladores autonómicos, amparadas en el complejo marco competencial existente en materia de subvenciones. Así, se han introducido medidas de corte general, pero que tienen especial impacto en el ámbito subvencional, reformas de naturaleza pre-

(155) A este respecto, se refieren, por ejemplo, los interesantes cambios introducidos para Aragón a través de la Disposición final segunda de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, que modifica diversos preceptos de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón.

supuestaria, que afectan también a la actividad de fomento, y modificaciones que específicamente aluden a los procedimientos de subvenciones, abogándose por la supresión de trámites y autorizaciones, la posibilidad de unificar bases y convocatoria, la tramitación de procedimientos de «concurrentia no competitiva» o la simplificación de la justificación y el seguimiento de las ayudas. En cualquier caso, todas estas modificaciones comparten idéntica finalidad, pues se orientan a una flexibilización del marco de tramitación, concesión y justificación de las subvenciones.

Dichas medidas, que pretenden facilitar la ejecución de fondos europeos, pero manteniendo el inestable equilibrio entre flexibilidad y control efectivo, no habrían de tener naturaleza meramente coyuntural, vinculándose al Instrumento Europeo de Recuperación. Y es que, si los problemas detectados para la gestión de subvenciones financiadas con fondos europeos son de índole estructural, parece que las soluciones a dichos problemas habrían de ser también estructurales, y alcanzar a todo programa europeo donde se localicen contingencias. En esta línea, se observa como los distintos legisladores han sido sensibles a las necesidades de carácter sistémico, ya que las diferentes normas aprobadas contienen ámbitos de aplicación objetiva diversos. De este modo, un buen número de disposiciones referidas a las subvenciones se aplican a actuaciones financiadas por el Instrumento Europeo de Recuperación, pero también de otros programas europeos, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) o el Fondo Social Europeo Plus (FSE+).

Por otra parte, la ejecución de estos fondos europeos podría servir como banco de pruebas («sandbox») para testar la idoneidad de algunas medidas. Si las reformas implementadas en el área subvencional demostrasen su éxito, sin poner en excesivo riesgo otros bienes jurídicos objeto de singular tutela, cabría su eventual traslación al régimen general de las subvenciones y otras ayudas públicas.

En cualquier caso, la agilización en la tramitación de subvenciones, pese a resultar oportuna ante los problemas detectados, habría de acompañarse de la implementación de técnicas orientadas a garantizar el buen fin y la máxima eficacia de las ayudas, como podrían ser la planificación estratégica de las mismas, la gestión por objetivos o la realización de análisis posteriores acerca de las desviaciones que pudieran producirse en el logro de las metas fijadas. Y es que las reformas introducidas en el régimen jurídico de las subvenciones estarían incompletas si no se combinan con un cambio efectivo en la cultura de gestión de los caudales públicos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AMOEDO SOUTO, Carlos Alberto (2020): «Con los expedientes al cuello: El impacto de la STS de 14 de septiembre de 2020 en la derivación de expedientes administrativos a medios propios personificados», Blog *Observatorio de Contratación Pública*, entrada blog 21/10/2020.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz (2013): «Comunidades autónomas y repercusión económica ad intra de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Revista catalana de dret públic*, 47, pp. 40-60.
- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (2019): *Evaluación de la estrategia y procedimiento de las subvenciones*, Madrid, AlReF, 114 pp.
- AYMERICH CANO, Carlos (2013): «Subvenciones y estado autonómico: crítica de la última jurisprudencia constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, 97, pp. 221-258.
- BUENO ARMIJO, Antonio María (2015): «La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de subvenciones y la irrupción de las “actividades jurídicas típicas de la Administración” y “los procedimientos administrativos comunes singulares” en la doctrina constitucional», en Manuel REBOLLO PUIG (coord.), Mariano LÓPEZ BENÍTEZ (coord.), Eloísa CARBONELL PORRAS (coord.) y Luis COSCULLUELA MONTANER (hom.), *Régimen jurídico básico de las administraciones públicas: libro homenaje al profesor Luis Cosculluela*, Madrid, Iustel, pp. 56-84.
- (2017): «La concesión directa de subvenciones», *Revista de Administración Pública*, 204, pp. 269-312.
- CARRIÓN ÁLVAREZ, Miguel (2020): «What the absorption of structural funds says about the EU recovery plan», *Funcas Europe*, entrada blog 11/2020.
- CASTELLANOS GARIJO, Matilde (2021): «Medidas de agilización de las subvenciones financiadas con fondos europeos», en Concepción CAMPOS ACUÑA (dir.), *La gestión de los Fondos Next Generation*, Madrid, Wolters Kluwer, pp. 407-442.
- COMISIÓN EUROPEA (2020): *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*, Bruselas, Comisión Europea, 12 pp.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (2020): *Informe sobre las ayudas públicas en España 2020*, Madrid, CNMC, 66 pp.
- CONSEJO DE ESTADO (2020): *Dictamen sobre el proyecto de Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (nº 783/2020), Madrid, Consejo de Estado, 97 pp.

- CORDERO VALDAVIDA, Magdalena (2020): «Control por diseño en la gestión de los fondos europeos», *Presupuesto y gasto público*, 100, pp. 137-158.
- DARVAS, Zsolt (2020): «Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding?», *Brugel.org*, entrada blog 24/09/2020.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (1983): *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 848 pp.
- (1993): «La subvención y el reparto de competencias en el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, pp. 225-239.
 - (2010): «Derecho de la Unión Europea y derecho nacional: problemas de articulación jurídica desde la consideración del principio de primacía del derecho comunitario y posibles soluciones», *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, 50, pp. 11-24.
- FONT I LLOVET, Tomàs (2021): «Nuevo régimen de subvenciones en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, para la modernización de la Administración pública y la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», *Cuadernos de Derecho Local*, 55, pp. 115-142.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel (Dir.) (2017): *La ejecución de los fondos europeos en España*, Cizur Menor, Aranzadi, 219 pp.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Mario (coord.), PALOMAR OLMEDA, Alberto (coord.) y ARTEAGABEITIA GÓMEZ, Idoia María (coord.) (2018): *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, Cizur Menor, Aranzadi, 1179 pp.
- GIMENO FELIÚ, José María (2017): «Hacia una nueva Ley de Contratos del Sector Público. ¿Una nueva oportunidad perdida?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 182, pp. 181-221.
- HIDALGO PÉREZ, Manuel (2020): «Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos», *EsadeEcPol Policy Brief*, 3, pp. 1-17.
- JORDANA DE POZAS, Luis (1949): «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, 48, pp. 41-54.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2004): «Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones», *Revista de Administración Pública*, 165, pp. 29-52.
- (coord.) (2005): *Comentarios a la ley general de subvenciones: (Ley 38/2003, de 17 de noviembre)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 251 pp.
- NAVARRO MOLINES, Gabriel (2021): *Manual de fondos europeos: programación, gestión, control y evaluación: especial referencia a los aspectos prácticos de los fondos de recuperación y resiliencia*, Madrid, Wolters Kluwer, 496 pp.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David (2006): *Administraciones, ayudas de Estado y fondos europeos: el régimen comunitario europeo de las subvenciones otorgadas por las Administraciones españolas*, Barcelona, Bosch, 264 pp.

- (2018): «El derecho de las subvenciones y ayudas públicas en la Unión Europea. Principios inspiradores. El control y el régimen de responsabilidad derivado de la gestión de los fondos europeos», en Mario GARCÉS SANAGUSTÍN (coord.), Alberto PALOMAR OLMEDA (coord.) e Idoya María ARTEAGABEITIA GÓMEZ (coord.), *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 189-238.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto (2018): «Distribución constitucional de competencias en la materia. El concepto de poder de gasto subvencional en la doctrina del Tribunal Constitucional», en Mario GARCÉS SANAGUSTÍN (coord.), Alberto PALOMAR OLMEDA (coord.) e Idoya María ARTEAGABEITIA GÓMEZ (coord.), *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 111-188.
- PASCUAL GARCÍA, José (2016): *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, Madrid, BOE, 737 pp.
- POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto (2010): «El orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Subvenciones Públicas», *Revista española de la función consultiva*, 13, pp. 83-104.
- RODRÍGUEZ DÍAZ, Óscar (2010): «Los procedimientos de concesión de subvenciones públicas. Especial atención a la concurrencia no competitiva y la concesión directa», *CEFLegal: Revista práctica de derecho*, 118, pp. 91-124.
- SALVADOR ARNENDÁRIZ, María Amparo (2021): «El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 55, pp. 52-87.
- SANMARTÍN MORA, María Asunción (2012): «La profesionalización de la contratación pública en el ámbito de la Unión Europea», en Miguel Ángel BERNAL BLAY (coord.) y José María GIMENO FELIÚ, *Observatorio de contratos públicos 2011*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 407-429.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2014): *Informe de fiscalización de los Planes Estratégicos de Subvenciones elaborados por los Ministerios del área político-administrativa del Estado* (nº 1.052), Madrid, Tribunal de Cuentas, 84 pp.

**III. LOS FONDOS EUROPEOS DEL
MECANISMO DE RECUPERACIÓN
Y RESILIENCIA: UNA
APROXIMACIÓN DESDE EL PUNTO
DE VISTA DE LA AUDITORÍA**

BALANCE Y VÍAS DE MEJORA EN LAS MEDIDAS PREVISTAS POR EL REAL DECRETO LEY 36/2020 EN MATERIA DE GESTIÓN ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA

ISABEL LINARES MUÑAGORRI
IGNACIO BARQUERO SOLANES

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. BALANCE DE LAS MEDIDAS DE GESTIÓN ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA PREVISTAS EN EL REAL DECRETO-LEY 36/2020: 1. Estructuras de gobernanza.– 2. La colaboración público-privada: los PERTE y otras formas de colaboración: A) Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica.– B) Otras formas de colaboración público-privada: a) Las agrupaciones para la presentación de solicitudes a convocatorias de ayudas.– b) Consorcios para la ejecución del PRTR (art. 68 RDL).– c) Sociedades de economía mixta (art. 69).– 3. Instrumentos y especialidades de la gestión del PRTR: A) Apuesta por la planificación estratégica.– C) Flexibilización de la gestión de recursos humanos.– D) Refuerzo de la digitalización: a) En la tramitación de los procedimientos (art 47 y 48).– b) En materia de contratación pública (art. 49 a 58 RDL).– c) Agilización de la celebración de convenios (art. 59 RDL).– d) Agilización en materia de subvenciones (at. 60 a 65 RDL).– e) Especialidades en materia de evaluación ambiental de los proyectos del PRTR (art. 66 RDL).– E) Medidas de agilización y simplificación de los procedimientos.– III. CONCLUSIONES Y VÍAS DE MEJORA.– IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La llegada de los fondos del programa Next Generation EU, dotado con 750.000 millones de euros para reparar los daños causados por la pandemia, requiere de la adopción de medidas urgentes para que puedan ejecutarse de la forma más eficiente. El objetivo de estos fondos es que la Europa posterior a la COVID-19 debe ser más ecológica, más digital y resiliente a los cambios y retos del futuro. Las medidas de agilización de los procedimientos de la gestión económico-administrativa que regula el Real decreto-Ley 36/2020, aunque inicialmente puedan calificarse de «tímidas», pueden servir de punta de lanza para una más amplia modernización de la administración pública, más profesionalizada y basada en la cultura de la responsabilidad por resultados. La principal novedad de la norma es la regulación de los PERTE, una nueva figura de colaboración público-privada que habrá que vigilar para que funcione correctamente y no se produzcan sobrecostes como ha ocurrido en el pasado con los contratos de concesión de obras o servicios.

Palabras clave: fondos europeos; colaboración público-privada; modernización de la administración pública; agilización de procedimientos.

ABSTRACT: *The arrival of funds from Next Generation EU instrument, with 750,000 million euros budget to repair the damage brought about by the pandemic, requires the*

adoption of urgent measures so that they can be executed in the most efficient way. The purpose of these funds is that the post-COVID-19 Europe will be greener, more digital and resilient and better fit for the current and forthcoming challenges. Although the measures to faster management and economic-administrative procedures, regulated by Real decreto-Ley 36/2020, may initially be considered as «timid», they can serve as a shuttle for an extensive modernization of public administration, more professionalized and results-based management culture. The main innovation is the new regulation of PERTE, a new form of public-private partnership that will have to keep a close eye on, so that it works properly without extra-costs, as it has happened in the past with the concession contract for public works or services.

Key words: European funds; public-private partnership; modernization of public administration; faster administrative procedures.

I. INTRODUCCIÓN

El Consejo Europeo aprobó, el 21 de julio de 2020, el programa *Next Generation EU* en respuesta a la crisis causada por el coronavirus. Este programa tiene como objetivo responder de manera conjunta y coordinada a una de las peores crisis sociales y económicas de nuestra historia reciente y contribuir a reparar los daños causados por la pandemia. Con estos fondos la Europa posterior a la COVID-19 debe ser más ecológica, más digital y resiliente a los cambios y retos del futuro.

Next Generation EU está dotado con 750.000 millones de euros a precios corrientes de 2018 (usándose una tasa del 2% anual para su actualización) y se engloba dentro del Marco financiero plurianual 2021-2027, que aportará un volumen de fondos total de 1,8 billones de euros:

Importes en millones de euros

	<i>Marco Financiero Plurianual</i>	<i>Next Generation EU</i>	<i>TOTAL</i>
1. Mercado único, innovación y economía digital	132.800	10.600	143.400
2. Cohesión, resiliencia y valores	377.800	721.900	1.099.700
3. Recursos naturales y medio ambiente	356.400	17.500	373.900
4. Migración y gestión de las fronteras	22.700	—	22.700
5. Seguridad y defensa	13.200	—	13.200
6. Vecindad y el mundo	98.400	—	98.400
7. Administración pública europea	73.100	—	73.100
TOTAL MFP	1.074.400	750.000	1.824.400

Este paquete de medidas se regula en el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19. El desglose de los fondos Next Generation EU es el siguiente:

	<i>Desglose de Next Generation EU</i>
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	672.500
<i>de los cuales, préstamos</i>	360.000
<i>de los cuales, subvenciones</i>	312.500
REACT-UE	47.500
Horizonte Europa	5.000
Invest-EU	5.600
Desarrollo Rural	7.500
Fondos de Transición Justa (FTJ)	10.000
RescEU	1.900
TOTAL	750.000

El *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* es el fondo de mayor cuantía dotado con 672.500 millones de euros, de los que se espera que España pueda acceder a 140.000 millones de euros entre 2021 y 2026. Se desglosa en subvenciones por un valor total de 312.500 millones de euros y en préstamos por valor de 360.000 millones de euros y está regulado en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismos de Recuperación y Resiliencia.

El *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* se estructura en seis pilares orientados a apoyar la recuperación económica, la creación del empleo y sentar las bases para una Europa más fuerte y resiliente:

- a) Transición verde (ecológica).
- a) Transición digital.
- b) Crecimiento inteligente, sostenible e integrador.
- c) Cohesión social y territorial.
- d) Resiliencia sanitaria, económica, institucional y social.
- e) Políticas para las próximas generaciones.

Para poder acogerse a estos fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia los Estados miembros debieron presentar Planes nacionales de recuperación y resiliencia.

En España, el 31 de diciembre de 2020 se publicó en el BOE el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR), que en su artículo 12 lo define como el instrumento rector para el diseño y ejecución de los objetivos estratégicos y de las reformas e inversiones que, vinculadas al *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* previsto en la normativa comunitaria, servirán para favorecer la cohesión económica, social y territorial de España, fortalecer la resiliencia social y económica del país, recuperar el tejido productivo y mitigar el impacto social tras la crisis causada por la pandemia del SARS-COV-2 y promover la transformación ecológica y digital. El PRTR contendrá, según establece el art. 12.3 del RDL 36/2020, lo siguiente:

- a) Los objetivos generales, la arquitectura básica y las principales iniciativas del mismo.
- b) La descripción de las reformas y las inversiones previstas, así como de las dimensiones ecológica y digital del plan. Los hitos, metas, calendario y fuentes de financiación.
- c) La implementación y complementariedad del plan: su consistencia con otras iniciativas, la complementariedad de la financiación, la implementación, y los mecanismos de control y auditoría.
- d) El impacto general del plan: alcance, impacto macroeconómico, de género, impacto en la distribución de la renta y en la convergencia regional, así como impacto en la transición ecológica y digital.

El Consejo de ministros de España aprobó el Plan de Recuperación y Resiliencia «España puede» el 27 de abril de 2021 que, tras su evaluación por la Comisión Europea, ha sido finalmente aprobado el 16 de junio de 2021, asignándole a España 69.500 millones de euros en subvenciones que se podrán ampliar hasta los 140.000 millones de euros en préstamos, articulándose en torno a cuatro ejes:

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

Son cuatro ejes que se orientan a las diez políticas palanca y que se espera tengan una gran capacidad de arrastre sobre la actividad y el empleo ya en la primera fase del plan (horizonte 2023):

- 1) Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura (14.407 millones de euros, el 20,7%).
- 2) Infraestructuras y ecosistemas resilientes (10.400 millones de euros, el 15%).
- 3) Transición energética justa e inclusiva (6.385 millones de euros, el 9,2%).
- 4) Una Administración para el siglo XXI (4.239 millones de euros, el 6,1%).
- 5) Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora (16.075 millones de euros, el 23,1%).
- 6) Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud (5.025 millones de euros, el 7,2%).
- 7) Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades (7.317 millones de euros, el 10,5%).
- 8) Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo (5.865 millones de euros, el 7%).
- 9) Impulso de la industria de la cultura y el deporte (825 millones de euros, el 1,2%).
- 10) Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible (0 euros).

En el proceso de elaboración del PRTR han participado las comunidades autónomas y las entidades locales, así como las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal.

El segundo fondo en importancia de los fondos *Next Generation EU* es el paquete de *Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU)*, que se regula en el REGLAMENTO (EU) 2020/2221 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de diciembre de 2020 por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT-EU). Contribuirá a una recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía, cuyos fondos, de los que 10.269 millones de euros a precios corrientes de 2018 corresponderán a España, se pondrán a disposición:

- del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

- del Fondo Social Europeo (FSE)
- del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD)

Además, Next Generation EU también aportará fondos adicionales a otros programas o fondos europeos, como Horizonte 2020, Invest-EU, Desarrollo Rural o el Fondo de Transición Justa.

II. BALANCE DE LAS MEDIDAS DE GESTIÓN CONÓMICO-ADMINISTRATIVA PREVISTAS EN EL REAL DECRETO-LEY 36/2020, DE 30 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS URGENTES PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

El RDL 36/2020, en vigor desde el 1 de enero de 2021, es la norma que regula la programación, presupuestación, gestión y ejecución de las actuaciones a financiar con el Instrumento Europeo de Recuperación Next Generation EU (at. 1 RDL), incorporando diversas medidas de reducción de barreras administrativas y de modernización de las administraciones públicas, que permitan una gestión más ágil y eficiente para facilitar la ejecución del PRTR (art. 1.3).

Introduce una nueva estructura de gobernanza (art. 14 a 22), regula los instrumentos de colaboración público-privada para la ejecución del PRTR (art. 8-11 y 67-69) y simplifica y agiliza los procedimientos administrativos para la gestión de los fondos europeos (art. 23 a 65).

1. Estructuras de gobernanza

En los artículos 14 a 22 se regulan las estructuras de gobernanza para garantizar una adecuada dirección y coordinación de todos los niveles de la administración y de los agentes económicos, políticos y sociales.

1.- La Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 14): Es el órgano encargado de la dirección y coordinación del PRTR. Presidido por el Presidente del Gobierno, está integrado por los vicepresidentes y ministros del Gobierno así como por la Secretaria de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, la Secretaria de Estado de Hacienda, la Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos, el Secretario de Estado de Derechos Sociales, la Autoridad Responsable del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (que recae en la Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda) y el responsable del Departamento de Asuntos Económicos y G20

del Gabinete de la Presidencia del Gobierno (que ejercerá las funciones de secretario de la Comisión).

Sus funciones son establecer las directrices políticas generales para el desarrollo y la ejecución del PRTR, de su seguimiento estratégico y de la ejecución de las actividades y funciones que pueda encomendarle el Consejo de Ministros.

2.– *El Comité Técnico del PRTR (art. 15)*: Es el órgano de asistencia y de soporte técnico de la Comisión. Está compuesto por un máximo de veinte miembros nombrados por la Comisión. Al igual en la Comisión, el Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno tendrá la secretaría permanente del Comité y realizará el seguimiento del PRTR con el objeto de mantener informado de modo directo y continuo al Presidente del Gobierno (art 16).

3.– Los ministerios podrán crear e impulsar *foros de participación y grupos de alto nivel de carácter transversal u horizontal*, vinculados a la Comisión del PRTR, con el fin de contar con la participación de actores relevantes para la ejecución del Plan (art. 17).

También se crea un *foro de participación específico para favorecer el diálogo social entre las organizaciones empresariales y los sindicatos* en relación con el desarrollo del PRTR y la adopción de medidas estructurales (art. 18).

4.– *La Conferencia Sectorial del PRTR (art. 19)*: Se crea como órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para canalizar adecuadamente la participación de éstas en los proyectos del PRTR y establecer mecanismos y vías de cooperación y de coordinación en su implementación.

Está formada por la Ministra de Hacienda (que la preside) y por los consejeros competentes en materia de Hacienda de las Comunidades Autónomas. Además, participarán el Secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública, la Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos y la Secretaria de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. Podrá también convocar a representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Será en estas conferencias sectoriales donde se determine la participación de las Comunidades Autónomas en los fondos.

5.– *La Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos* es el órgano de apoyo de la Conferencia para las labores de preparación y de seguimiento de sus reuniones.

6.– *La Autoridad Responsable ante las instituciones europeas (art. 20)*: Será desempeñada por la Secretaría General de Fondos Europeos, en cuanto centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en dicha materia.

7.– *La Autoridad de control del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (art. 21)*: La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)

ejercherà las funciones y competencias que la normativa europea atribuye a la autoridad de control del Instrumento Europeo de Recuperación, asumiendo la coordinación de los controles que deba realizar cualquier otro órgano de control.

8.– Finalmente, el *Servicio Nacional de Coordinación Antifraude*, en el ejercicio de sus funciones para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea frente al fraude, la corrupción o cualquier otra actividad ilegal, promoverá las labores de prevención, detección e investigación del fraude que sean precisas, manteniendo a estos efectos las relaciones necesarias con los órganos de gestión y control (art. 21.3 RDL).

La rendición de cuentas ante las Cortes Generales se realizará trimestralmente (art. 22 RDL). El Gobierno informará sobre los avances del PRTR ante la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales.

2. La colaboración público-privada: los PERTE y otras formas de colaboración

A) Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)

El RDL 36/2020 recoge una nueva forma de colaboración público-privada denominada «Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica» (PERTE), definidos como «*aquellos proyectos de carácter estratégico y con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española*» (art. 8.1 RDL).

Enmarcada en el título II del RDL, que tiene una vocación de generalidad, esta nueva figura se crea con vocación de permanencia para corregir los fallos de mercado de infra-inversión cuando las iniciativas privadas no se materializan debido a los riesgos significativos, lo que hace necesaria la colaboración público-privada entre administraciones, empresas y centros de investigación para canalizar fondos y la creación de sinergias en este tipo de proyectos.

Como señala la exposición de motivos del RDL, «*dado el efecto multiplicador que implica en la economía una movilización de recursos de esta dimensión, la colaboración público-privada será clave para la ejecución de los distintos proyectos tractores contemplados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, siendo necesario adaptar el marco normativo de los instrumentos de la colaboración público-privada a fórmulas que, manteniendo los controles y exigencias comunitarias, permitan fórmulas más flexibles y adaptativas a los requerimientos de los proyectos financiados con el Instrumento Europeo de Recuperación*».

Se trata de proyectos tractores con impacto transformador estructural sobre sectores estratégicos o con fases de investigación e innovación disruptivas y ambiciosas, más allá del estado de la técnica en el sector, seguidas de un primer despliegue industrial.

El PERTE puede ser un proyecto único, claramente definido en cuanto a sus objetivos y modalidades de ejecución, o bien un proyecto integrado, es decir, un grupo de proyectos insertados en una estructura, plan de trabajo o programa comunes, que compartan el mismo objetivo y se basen en un enfoque sistémico coherente (art. 8.4 RDL).

La formalización e instrumentación jurídica de los PERTES se realizará de conformidad con la legislación aplicable, respetando en cualquier caso los principios de concurrencia, no discriminación y competencia de los mercados.

La declaración de un proyecto como PERTE se realizará por Acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del ministro competente por razón de la materia, acompañada de la correspondiente memoria explicativa en la que se describirá la planificación de las medidas de apoyo y colaboración público-privada proyectadas y los requisitos para la identificación de los posibles interesados y, en su caso, su encaje en el PRTR (art. 8.2 RDL).

Los criterios para valorar la declaración de un PERTE se recogen en el art. 8.3 del RDL:

- a) importante contribución al crecimiento económico, a la creación de empleo y a la competitividad de la industria y la economía española, como consecuencia de sus efectos de arrastre positivos,
- b) permitir combinar conocimientos, experiencia, recursos financieros y actores económicos para remediar deficiencias del mercado o sistémicas y retos sociales no abordables de otra manera,
- c) importante carácter innovador o aportar un importante valor añadido en términos de I+D+i,
- d) tener un tamaño o alcance particularmente grandes o suponer un nivel de riesgo tecnológico o financiero muy elevado,
- e) favorecer la integración y el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, así como el impulso de entornos colaborativos,
- f) contribuir, en su caso, de forma concreta, clara e identificable a la consecución de uno o más objetivos del PRTR, particularmente de los objetivos marcados a nivel europeo en relación con el Instrumento Europeo de Recuperación.

Para el adecuado seguimiento de los PERTES, se crea el *Registro estatal de entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica*, dependiente del Ministerio de Hacienda (art. 9),

donde se inscribirán las entidades interesadas (públicas o privadas), con una sección diferenciada para cada uno de los PERTE que estará gestionada por el departamento ministerial competente por razón de la materia. La inclusión de una entidad en una sección del Registro acreditará que realiza actividades vinculadas al interés público que encarna ese PERTE (art. 9.3 RDL).

El procedimiento para el acceso al registro se ajustará a los principios de publicidad, igualdad y no discriminación, concurrencia, transparencia y proporcionalidad. No existirá limitación de plazo para solicitar la acreditación de una entidad interesada ni limitación de número de entidades inscritas y los requisitos cuantitativos y cualitativos para la inscripción serán coherentes con el objeto del PERTE en cuestión (art. 10).

La inscripción en el registro podrá ser considerada como requisito necesario para ser beneficiario de ayudas, en el caso de que así se prevea en las bases reguladoras o en la convocatoria, y de acuerdo con la planificación de medidas de apoyo y colaboración público-privada proyectadas. No obstante, para evitar distorsiones, se permitirá que pueda acreditarse el cumplimiento de los requisitos cuantitativos y cualitativos ante el órgano que conceda la subvención, alternativamente al registro (art. 11 RDL).

B) Otras formas de colaboración público-privada

Finalmente, en el título IV del RDL (capítulo VII) se regulan otras formas de colaboración público-privada:

a) Las agrupaciones para la presentación de solicitudes a convocatorias de ayudas

EL art. 67 del RDL prevé la concesión de subvenciones a *agrupaciones sin personalidad* de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, si así lo prevén las correspondientes bases reguladoras de las convocatorias vinculadas al PRTR.

Los miembros de la agrupación deben suscribir, previamente a la solicitud, un acuerdo interno que regule su funcionamiento, sin que sea necesario que se constituyan en forma jurídica alguna para ello.

Todos los miembros de la agrupación tendrán la consideración de beneficiarios de la subvención y serán responsables solidariamente respecto del conjunto de actividades subvencionadas, incluyendo la obligación de justificar, el deber de reembolso de las cuotas de préstamos y de asumir las responsabilidades por razón de las infracciones cometidas.

El contenido mínimo del acuerdo de agrupación se regula también en el art. 67.2:

- Los compromisos de ejecución de actividades que asuma cada miembro de la agrupación.
- El presupuesto correspondiente a las actividades de cada miembro de la agrupación y el importe de la subvención a aplicar en cada caso.
- La designación de un representante o apoderado único de la agrupación.
- La organización interna de la agrupación, plan de contingencias y reglas de resolución de litigios internos.
- La responsabilidad, indemnización y confidencialidad entre los participantes.
- La protección legal de sus resultados, incluida la propiedad industrial resultante. El RDL obliga a una cesión de derechos de uso no exclusivo en beneficio de la administración pública española por una duración acorde con la regulación de la propiedad legal.
- Las normas de difusión, utilización y derechos de acceso a los resultados de la actividad subvencionada.

b) Consorcios para la ejecución del PRTR (art.68 RDL)

La Comisión del PRTR podrá autorizar la creación de consorcios en relación con un proyecto concreto de dicho Plan, previo informe favorable del Comité Técnico.

La constitución del consorcio no requerirá de la autorización mediante norma con rango de ley prevista en el art. 123.2 a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El personal (funcionario o laboral) al servicio de estos consorcios procederá de las Administraciones Públicas participantes y conservará el régimen jurídico y retributivo de su administración de origen. No obstante, cuando sea necesario se podrá contratar personal laboral, mediante convocatoria pública.

c) Sociedades de economía mixta (art. 69)

Se establece la posibilidad de adjudicar directamente a una *sociedad de economía mixta participada mayoritariamente por capital público*, la ejecución de un contrato de concesión de obras o de servicios sujeto a regulación armonizada con arreglo a la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, o al Real Decreto-ley 3/2020, siempre que se cumplan dos condiciones:

- Que la elección del socio privado se ajuste a la Ley 9/2017 o al Libro I del Real Decreto-ley 3/2020.
- Que no se introduzcan modificaciones en el objeto y condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.

También se puede adjudicar directamente a una sociedad de economía mixta un contrato de concesión de obras o de servicios no sujeto a regulación armonizada para desarrollar un proyecto del PRTR. En este caso, la elección del socio privado debe realizarse de conformidad con las reglas previstas en el art. 321.2.b) de la Ley 9/2017. Igual que en el supuesto anterior, tampoco pueden introducirse modificaciones en el objeto y condiciones del contrato.

Los apartados 3 y siguientes del art. 69 RDL regulan otras especialidades de los contratos ejecutados por las sociedades de economía mixta.

3. Instrumentos y especialidades de la gestión del PRTR

Para mejorar y agilizar los procedimientos relativos a la gestión de los fondos ligados a la ejecución del PRTR, el RDL 36/2020 regula los siguientes instrumentos y medidas:

- Instrumentos de gestión pública.
 - Apuesta por la planificación estratégica (art. 23 a 26 RDL).
 - Flexibilización de la gestión de recursos humanos (art. 27 a 34 RDL).
 - Refuerzo de la digitalización y simplificación administrativa (art. 35 y 36 RDL).
- Especialidades de la gestión.
 - Agilización de la gestión y control presupuestarios (art. 37 a 46 RDL).
 - Medidas de agilización y simplificación de los procedimientos: en la tramitación de los procedimientos (art 47 y 48 RDL), en materia de contratación (art. 49 a 58 RDL), convenios (art. 59 RDL), subvenciones (art. 60 a 44 RDL) y evaluación ambiental (art. 66).

A continuación, analizamos los principales aspectos de estas medidas, sin abordar las relativas a la gestión y control presupuestario, ya que se examinan detalladamente en el artículo anterior. (1)

A) Apuesta por la planificación estratégica (ar. 23 a 26 RDL)

De acuerdo con la exposición de motivos, la planificación estratégica persigue que la Administración Pública cumpla sus funciones de un modo eficaz, fijando objetivos para conseguir el mejor servicio público a los ciudadanos y adoptando mecanismos de control de la eficacia y de la cultura de responsabilidad por resultados.

(1) Berraquero Escribano, Iván y Luque Magaña, Miguel. «Gestión y control presupuestario de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia»

El artículo 3 del RDL configura la planificación estratégica como uno de los principios de buena gestión que deben regir la actividad de las administraciones públicas en el marco del PRTR. Este artículo de carácter básico vincula esta planificación estratégica a la gestión por objetivos y con el establecimiento de indicadores a tal efecto, para conseguir implantar «*la (tan) necesaria auditoría de resultados*» (2).

En los artículos 23 a 26 del RDL (artículos no básicos) se desarrolla el instrumento de planificación estratégica para la gestión del PRTR, que deberá ser elaborado por los departamentos ministeriales encargados de la gestión de proyectos del PRTR, en el que se definan los instrumentos de gestión de las actuaciones, tareas y proyectos vinculados a la ejecución de los fondos, todos ellos aspectos clave en la reorganización de los recursos humanos y materiales, siendo el contenido mínimo de dichos instrumentos de planificación el siguiente:

- Actuaciones y proyectos gestionados por el departamento y estimación de los fondos destinados a las inversiones y gastos correspondientes.
- Objetivos y actividades encomendadas y justificación del aumento de la carga de trabajo en el departamento.
- Propuesta de reorganización de efectivos del departamento y sus organismos públicos, detallando las necesidades materiales y de personal para la gestión.
- Propuesta de formación del personal adscrita a la gestión del PRTR.

El art. 24 RDL prevé la posibilidad de constituir, con un plazo determinado, *unidades administrativas de carácter provisional* para la gestión y la ejecución centralizada de proyectos financiables con cargo a fondos europeos en el marco del PRTT. Para la provisión de los puestos de trabajo de estas unidades se contará primordialmente con aquellos empleados públicos que tengan experiencia directa o indirecta en la gestión de proyectos relacionados con fondos europeos, siendo reasignados a su unidad de origen una vez cumplido el plazo.

Para la correcta implementación de los instrumentos de planificación, el Comité Técnico establecerá orientaciones de buenas prácticas, digitalización, foros técnicos, formación y fijación de objetivos e indicadores para la evaluación del desempeño del personal que preste servicios extraordinarios (art. 25 RDL), y aprobará una plantilla para la organización de dicho instrumento por parte de todos los departamentos (art. 6.3 RDL).

En cuanto a la formación de los empleados públicos, el artículo 26 del RDL insiste en la orientación al cumplimiento de objetivos y la resolución de

(2) Quirós Castro, Cristina. «La (tan) necesaria auditoría de resultados del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia».

problemas. La formación vinculada al PRTR tendrá financiación propia y prioridad en los planes de formación. La formación a medida se impartirá por el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) y el IEF (Instituto de Estudios Fiscales).

B) Flexibilización de la gestión de recursos humanos (art. 27 a 34 RDL)

Se parte del principio básico de aprovechamiento del talento los recursos humanos existentes para movilizar y redistribuir los recursos necesarios para agilizar la gestión y la absorción de los fondos europeos. El instrumento de planificación estratégica incluirá las medidas de capacitación del personal y de reconocimiento del esfuerzo colectivo e individual.

Para conseguir una tramitación ágil y preferente de la provisión de los puestos de trabajo de las unidades administrativas de carácter provisional, la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública dictará instrucciones y aprobará un modelo de RPT (Relaciones de Puestos de Trabajo). El Comité Técnico prestará asesoramiento y colaboración.

Se podrán asignar funciones a tiempo parcial sin cambio de adscripción del puesto o de la persona, exclusivamente en el ámbito de la gestión de los proyectos de PRTR (art. 31 RDL). Excepcionalmente cuando sea imprescindible, de acuerdo con la planificación estratégica, se autorizará la creación o modificación de puestos de trabajo directamente relacionados con la ejecución del PRTR, a los que se dará preferencia en la tramitación (art. 32 RDL).

El incremento de la carga de trabajo derivada de la gestión del PRTR justificará el refuerzo de personal mediante la contratación de personal estatutario de carácter temporal, de personal funcionario interino y de personal laboral con contratos de duración determinada. Se dará prioridad a su tramitación (art. 34 RDL).

C) Refuerzo de la digitalización

La tramitación de las solicitudes para participar en las convocatorias del PRTR se realizará a través de las sedes electrónicas de los departamentos ministeriales y organismos competentes. Los órganos de contratación podrán difundir toda la información vinculada a la ejecución del Plan y a los procesos de licitación previstos con el fin de aumentar la transparencia y concurrencia de los operadores económicos interesados (art. 35 RDL)

D) Medidas de agilización y simplificación de los procedimientos

a) En la tramitación de los procedimientos (art 47 y 48)

El procedimiento de aprobación de *disposiciones de carácter general* que deban adoptarse para ejecutar el PRTR tendrá carácter urgente, de conformidad con lo previsto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. En particular, se reducen a la mitad los plazos para la emisión de informes, consultas y dictámenes, pudiendo continuar la tramitación en el caso de que no se hayan recibido dentro del plazo previsto, dejando constancia de ello en la memoria del análisis de impacto normativo (art. 47 RDL).

Finalmente, se prevé la tramitación urgente y despacho prioritario de los *procedimientos administrativos* que impliquen la ejecución de gastos con cargo a fondos europeos para el PRTR, reduciéndose los plazos a la mitad, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos (art. 48 RDL).

b) En materia de contratación pública (art. 49 a 58 RDL)

Los departamentos ministeriales y los organismos encargados de la gestión de los proyectos del PRTR aprobarán un documento anual con la programación de los contratos necesarios para su puesta en marcha, tanto de ejecución de fondos como auxiliares para su gestión, dentro del plazo de dos meses desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley (art. 36 RDL).

Además, los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos procedentes del PRTR:

- Están exceptuados de la autorización para contratar del Consejo de Ministros prevista en el art. 324 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (art.49 RDL). (3)
- Será obligatorio examinar si la situación de urgencia impide la tramitación ordinaria y, por lo tanto, se necesita aplicar la tramitación urgente, en cuyo caso podrán reducirse los plazos de tramitación a los que indica el RDL. En los contratos sujetos a regulación armonizada, la reducción de los plazos exigirá incluir en el expediente la declaración de la urgencia debidamente motivada, así como en el anuncio de licitación. Dicha reducción de plazos no se podrá aplicar a los contratos de concesión de obras o de servicios sujetos a regulación armonizada (art.50.1 RDL).

(3) Entidades del Sector Público estatal que tengan la consideración de poder adjudicador y celebren contratos o acuerdos marco de valor estimado igual o superior a doce millones de euros o contratos en los que los pagos se realicen a través del sistema de arrendamiento financiero o arrendamiento con opción de compra y que superen las cuatro anualidades.

- Tendrán preferencia de despacho y reducción a cinco días de los plazos para emitir informes sin posibilidad de prórroga (art.50.2 RDL).
- Se elevan los umbrales para licitar contratos financiados con fondos del PRTR:
 - i. El procedimiento abierto simplificado abreviado se podrá aplicar en contratos de valor estimado inferior a 200.000 euros en obras y de 100.000 euros en contratos de suministros y de servicios (art. 51 RDL). (4)
 - ii. El procedimiento abierto simplificado ordinario se podrá aplicar en contratos con valor estimado inferior al umbral SARA (5.350.000 euros en obras y 214.0000 en suministros y servicios) (5), siempre que entre los criterios de adjudicación previstos en el pliego no haya ninguno evaluable mediante juicio de valor o, de haberlos, su ponderación no supere el 25% del total, salvo en el caso de que el contrato tenga por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, en que su ponderación no podrá superar el 45% del total (art. 52 RDL).
- En los contratos de suministro y de servicios de carácter energético se podrá establecer un plazo de duración superior a cinco años, con un máximo de diez años, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato, siempre que no sean susceptibles de utilización en el resto de la actividad del empresario y que la amortización constituya un coste relevante (art. 53 RDL).
- Se promoverá la elaboración de pliegos-tipo de cláusulas técnicas y administrativas, incorporando los criterios verdes, digitales, de innovación, de potenciación de Pymes y de responsabilidad social, con el fin de homogeneizar y agilizar su tramitación por los gestores (art. 54 RDL).
- Se podrá ejecutar de manera directa las prestaciones de los contratos a través de encargos a medios propios, a cambio de la tarifa correspondiente, sin que sea exigible la autorización del Consejo de Ministros (art. 55 RDL).
- En los contratos de concesión de obras y servicios, la tasa de descuento se incrementará en 300 puntos básicos (art.56 RDL).

(4) Frente a los límites de 85.000 euros en obras y 35.000 euros en suministros y servicios.

(5) Frente a 2.000.000 euros en obras y 100.000 euros en suministros y servicios.

- Se reducen los plazos para la interposición y tramitación del recurso especial en materia de contratación, siempre que los procedimientos se tramiten de forma electrónica. Concretamente, se reduce a diez días naturales el plazo de interposición del recurso especial. El Tribunal tendrá un plazo de cinco días para pronunciarse sobre si concurre alguna causa de inadmisibilidad y sobre el mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas, incluida la suspensión automática (art. 58 RDL).

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado resolverá las dudas sobre la interpretación de las normas de contratación de esta norma y dictará las instrucciones necesarias para coordinar la tramitación de los contratos financiados con fondos del PRTR, que serán obligatorias para todos los órganos de contratación del sector público estatal (art. 57 RDL).

Finalmente, la D.F. 5ª modifica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en lo relativo a la organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (art. 45.1 LCSP) y las indemnizaciones en caso de suspensión de contrato (art. 208 LCSP) para permitir que los pliegos regulen otras indemnizaciones diferentes, siempre que quede acreditado fehacientemente su efectividad e importe.

c) Agilización de la celebración de convenios (art. 59 RDL)

Para la ejecución de proyectos financiados con fondos procedentes del PRTR, se simplifican los trámites de los convenios celebrados por la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes:

- No será necesaria la autorización previa del Ministerio de Hacienda o cualquier otra autorización o informe preceptivo que establezca la normativa aplicable.
- Se amplía excepcionalmente el plazo de vigencia de los convenios con una duración máxima de seis años y posibilidad de una prórroga de hasta seis años de duración. Esta excepción deberá justificarse motivadamente por el órgano competente con especial mención a que dicha extensión o prórroga no limitará la competencia efectiva en los mercados.
- Posibilidad de tramitación anticipada, pudiendo llegar hasta la formalización del convenio en ejercicio corriente, sin necesidad de efectuar ningún pago.
- El acreedor de la administración tendrá derecho a un anticipo del 50% de la cantidad total a percibir, en los términos que se determinen en

el convenio, por las operaciones preparatorias que resulten necesarias para realizar las actuaciones financiadas.

Además, se modifica la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (D.F. 2º) en lo relativo a la perfección y eficacia de los convenios: perfección por el mero consentimiento y eficacia desde la inscripción del convenio en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal en el plazo de cinco días hábiles desde su formalización. Además, se da nueva regulación a los informes y las autorizaciones para que la Administración General del Estado (o sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes) puedan celebrar convenios.

d) Agilización en materia de subvenciones (at. 60 a 65 RDL)

La tramitación de subvenciones financiadas con fondos procedentes del PRTR tendrá las siguientes especialidades:

- No se exigirá la autorización del Consejo de Ministros para conceder subvenciones superiores a 12 millones de euros, ni la autorización del Ministerio de Hacienda para conceder préstamos y anticipos al tipo de interés inferior al de la deuda emitida por el Estado en instrumentos con vencimiento similar (art. 60. 1 y 2 RDL).
- No se exigirá el informe del Ministerio de Hacienda para el otorgamiento de subvenciones en que se acredite la existencia de razones de interés público, social, económico o humanitario que dificulten su convocatoria pública. No obstante, el Ministerio de Hacienda especificará los extremos que deben quedar acreditados en la memoria explicativa respecto de las circunstancias que justifican dicha modalidad de subvención.
- Posibilidad de que las bases reguladoras incorporen su convocatoria. Para la aprobación de las bases reguladoras solo se exigirá el informe de los servicios jurídicos correspondientes y de la intervención delegada, que deberá emitirse en el plazo improrrogable de diez días naturales (art. 61 RDL).
- Los beneficiarios de los préstamos o anticipos deberán acreditar que se encuentran al corriente del pago de las obligaciones de reembolso de cualesquiera otros préstamos o anticipos concedidos anteriormente con cargo a los créditos específicamente consignados para la gestión de estos fondos en los Presupuestos Generales del Estado, pudiendo acreditarse con una declaración responsable (art. 61.3 RDL)
- Cuando el objeto subvencionable sean actuaciones que no requieran de valoración comparativa con otras propuestas, las resoluciones de

concesión podrán ser dictadas por orden de presentación de solicitudes hasta el agotamiento del crédito presupuestario asignado en la convocatoria, una vez realizadas las comprobaciones de concurrencia no competitiva y el cumplimiento del resto de requisitos exigidos (art. 62 RDL).

- Se elevan de los umbrales económicos para la presentación de una cuenta justificativa simplificada por parte del beneficiario de la subvención (hasta 100.000 euros), pudiendo las bases reguladoras eximir de la obligación de presentar las facturas de importe inferior a 3.000 euros. La obligación de acreditar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social pasa de 3.000 euros a 10.000 euros. Además, se flexibilizan de los compromisos asumidos en las memorias económicas de las solicitudes, permitiéndose la compensación de conceptos presupuestados, siempre que se dirijan a alcanzar el fin de la subvención (art. 63 RDL).
- Se permite la tramitación anticipada sin crédito disponible, siempre que se acredite haber solicitado la oportuna modificación presupuestaria, quedando la concesión supeditada a su aprobación (art. 64 RDL).

e) Especialidades en materia de evaluación ambiental de los proyectos del PRTR (art. 66 RDL)

Están excluidos de la evaluación de impacto ambiental los proyectos financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, cuando se trate de meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones, ni afección sobre recursos hídricos y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales, tales como la eficiencia energética, o del empleo de recursos naturales, la reducción de su impacto ambiental o la mejora de la sostenibilidad de la instalación ya existente.

Además, se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, para reducir los plazos de las distintas fases del procedimiento de evaluación ambiental. Concretamente, se reducen los plazos máximos en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos y los que rigen la publicación o, en su caso, notificación de las resoluciones de los procedimientos de esta naturaleza (D.F. 3º).

También, se modifica el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre o el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre,

por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (D.F. 8°).

III. CONCLUSIONES Y VÍAS DE MEJORA

Realizado el balance de las medidas establecidas por el Real Decreto-Ley 36/2020 en materia de gestión económico-administrativa, procede evaluar si van a ser suficientes para abordar esta *«oportunidad extraordinaria para nuestro país, comparable a los procesos de transformación económica producidos a raíz de la incorporación a las Comunidades Europeas en los años 80 o la creación del Fondo de Cohesión europeo en mitad de los 90»*, tal como lo expresa el propio preámbulo de la norma.

Como señala el Consejo de Estado, esta norma supone un *«esfuerzo realizado por el Gobierno para articular en tan breve plazo un conjunto de medidas que tienen como principal objetivo permitir una mejor gestión y ejecución de las diferentes actuaciones financiadas con fondos europeos, posibilitando así que España pueda, en el actual contexto de crisis sanitaria, social y económica, beneficiarse de dichas ayudas»* (6).

Sin embargo, como indica también el Consejo de Estado, el contenido de la norma no se ajusta a su título «medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia». El objetivo de modernización de la Administración Pública es mucho más amplio que el que se asume en el RDL, que son medidas dirigidas específicamente a la gestión y ejecución de los fondos europeos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación. Según el Consejo de Estado, un título más acorde con sus contenidos sería «medidas urgentes para el acceso a los fondos europeos y para la definición y ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».

Igualmente confusa es la norma en cuanto al ámbito objetivo de aplicación sobre si las medidas reguladas se aplican solo a los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación o a un mayor abanico de fondos europeos. Por ejemplo el título III «Instrumentos de gestión del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia» puede parecer que solo es aplicable a los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, pero el ámbito de aplicación objetivo regulado en el artículo 2, amplía la aplicación del capítulo III «Instrumentos de gestión pública», a los fondos del Instrumento Europeo de

(6) Dictamen del Consejo de Estado n° 783/2020, de 21 de diciembre, sobre el proyecto de Real Decreto-ley relativo al Plan de recuperación, transformación y resiliencia.

Recuperación, al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo europeo Agrario de Desarrollo Rural y al Fondo Marítimo de Pesca, si bien en su articulado se hace continua referencia al PRTR. Tal vez hubiera sido oportuna una mayor precisión a este respecto.

En cualquier caso, es bienvenido cualquier avance en simplificación y agilización de procedimientos, siempre que se realice con todas las garantías, puesto que estas medidas pueden tener un efecto de arrastre y terminar implantándose definitivamente en la Administración Pública. Es deseable que esta nueva forma de gestión más eficaz se adopte de manera permanente y no solo para la gestión de los fondos Next Generation.

Se ha criticado precisamente que esta norma pueda crear una administración pública con dos velocidades: la «vieja administración», con sus alargados procedimientos burocráticos, estructuras anticuadas y escaso nivel de profesionalización, y la «nueva administración» para la gestión de estos fondos, porque resultaría inaceptable que tuvieran que ser parcialmente devueltos por falta de agilidad administrativa. De ahí la importancia de las medidas de planificación estratégica, de organización (con posibilidad de crear unidades temporales de gestión), de selección y redistribución de efectivos (relaciones de puestos de trabajo provisionales) y de reducción de trámites en general (7).

En cualquier caso, aunque la reforma del RDL es tímida, las premisas que incorpora deben ser vistas como una oportunidad para impulsar la modernización de la Administración Pública. Necesariamente tiene que ser así puesto que se ha incluido como una de las palancas del PRTR español, concretamente el componente 11 «Modernización de las Administraciones públicas» de la palanca IV «Una administración para el siglo XXI».

La nueva regulación de los PERTE tiene vocación de permanencia. Sin embargo, la colaboración público-privada es bastante antigua, basta analizar el recurso a las concesiones administrativas para la ejecución y explotación de obras públicas o para la prestación de determinados servicios. Como señala el Consejo de Estado, esto se ha debido, por un lado, a la evolución general del papel del Estado en el ámbito económico, donde ha pasado de ser un operador directo a cumplir un papel de regulación y control sobre la actividad de los sujetos privados y, por otro, a los condicionantes presupuestarios y tecnológicos que han obligado a recurrir a la financiación privada para acometer iniciativas costosas, que de otra manera no podrían realizarse, y aprovechar en el ámbito de lo público los conocimientos y métodos de funcionamiento del sector privado.

(7) Bustos Pretel, Gerardo. «¿Es la gestión de los Fondos Europeos un ensayo de agilización y simplificación administrativa?» Wolters Kluwer. Diciembre 2020.

Conviene recordar, no obstante, que la colaboración público-privada no siempre ha funcionado correctamente y en muchas ocasiones se ha producido un aumento de los costes, frente a la contratación pública tradicional. Los informes de la Cámara de Cuentas de Aragón sobre las entidades que gestionan las instalaciones de depuración en Aragón evidenciaron un sobrecoste del 25% en las estaciones depuradoras acometidas mediante el sistema de concesión de obra pública, frente a las construidas mediante contratos de obra y gestionadas mediante contratos de servicios, por lo que se hace imprescindible una adecuada planificación y control sobre estas formas de gestión público-privadas.

En cuanto a si está justificada una merma de los controles jurídicos y económico-presupuestarios previstos legalmente en materias tan relevantes como la gestión y control presupuestario, la contratación administrativa, las subvenciones o la evaluación ambiental, también la crítica es mayoritaria.

Las medidas reguladas en el RDL se refieren fundamentalmente a reducción de plazos, supresión de trámites, utilización del procedimiento de urgencia con carácter general, reducción de documentación aportada en los procedimientos y sustitución de la fiscalización previa por el control financiero posterior. Sin embargo, el temor a un control insuficiente puede verse compensado por la enorme experiencia en control de fondos europeos que llevan gestionando las administraciones públicas con la coordinación de la IGAE.

De hecho, en las fiscalizaciones realizadas por las ICEX, los riesgos de incorrección material de las áreas de fondos europeos suelen estar mitigados, ya que se considera que existe menos riesgo de detección, dada la detallada reglamentación europea sobre el control de dichos fondos y el adecuado sistema de control existente.

Además de los controles que realice la Comisión Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo, el propio PRTR contempla controles en varios niveles, como no puede ser de otro modo tratándose de fondos europeos:

- Nivel 1: control interno del órgano ejecutor.
- Nivel 2: control interno del órgano independiente, principalmente el control de legalidad llevado a cabo por las intervenciones de las administraciones públicas.
- Nivel 3: auditorías y controles externos, de acuerdo con la «estrategia de auditoría» que se revisará anualmente y con la metodología del control de fondos estructurales, basado en los principios de legalidad y buena gestión financiera, aunque con la diferencia fundamental, en este caso, del énfasis en la verificación del cumplimiento de hitos y objetivos.

Señala el PRTR que *«con el fin de garantizar una adecuada gestión del Plan de Recuperación, que responda a los más altos estándares de control y*

auditoría, se está desplegando un marco completo de control y de información, en colaboración con la Comisión Europea, a través de instrumentos que se implementan sobre la base de los sistemas ya existentes para la gestión de los fondos europeos».

Es decir, se parte de los sistemas de control ya existentes en las administraciones públicas españolas «empleando herramientas, procedimientos y organismos responsables ya presentes en el funcionamiento ordinario» con los refuerzos que sean necesarios para verificar el cumplimiento de hitos y resultados y garantizar la protección de los intereses financieros de la UE, la prevención del fraude, la corrupción, el conflicto de intereses o la doble financiación.

De acuerdo con el art. 21 del RDL, la IGAE es la «autoridad de control» del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, como también fue designada «autoridad de auditoría» en España para los fondos europeos FEDER, FEMP, FAMI, FSI, CTE, FSE, PAC y organismo de certificación del órgano pagador nacional.

La coordinación con las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas está consolidada. No obstante, el PRTR prevé que la posibilidad de colaboración de firmas privadas de auditoría, si fuese necesario.

Finalmente, queremos destacar la importante responsabilidad que asume el gestor. El tiempo disponible para acometer las inversiones y reformas del PTRT es muy breve ya que las inversiones tienen que estar realizadas antes de 2023 y las reformas estructurales antes de 2026. Los Gobiernos autonómicos y los ministerios han comenzado a identificar y proponer proyectos, para lo que se han abierto plataformas digitales en las que las empresas privadas y otros actores pueden presentar sus «manifestaciones de interés». Sin embargo, todavía no se ha constituido el Registro estatal de entidades interesadas en los PERTE, cuyo plazo finalizaba el 31 de marzo de 2021.

Todas estas actuaciones preparatorias no se están trasladando a la prevista en la normativa web única, lo que se traduce en una falta de transparencia en el proceso de constitución y concreción de los PERTE y de los hitos que deben cumplirse. Precisamente, el incumplimiento de los hitos puede acarrear sanciones o bloqueo de los siguientes desembolsos y, en definitiva, perjuicio para el interés general.

Por ejemplo, recientemente se ha anunciado la creación de un PERTE para poner en funcionamiento la primera fábrica de baterías para vehículos eléctricos en España, liderado por Seat-Volkswagen e Iberdrola (en la alianza participarán también CaixaBank y Telefónica, así como dos fabricantes de componentes y una empresa de ingeniería robótica). No consta que este primer PERTE haya sido autorizado por Acuerdo del Consejo de Ministros (como exige el art. 8.2

del RDL) ni, por supuesto, que haya sido inscrito en el Registro porque, como hemos dicho, todavía no se ha creado.

Algunas dudas surgen en torno a PERTES que proceden de proyectos antiguos perfectamente definidos (en términos de fabricación, socios tecnológicos y financieros), que son rescatados para aprovechar la financiación europea, lo que hace cuestionar si verdaderamente se ajustan a los denominados «proyectos de país». Por ello, para evitar suspicacias deben ser impecables y cumplir escrupulosamente con la legislación establecida y con transparencia.

A continuación, señalaremos algunas vías de mejora para conseguir *«la rápida absorción de este volumen de recursos que acelerará la recuperación del nivel de empleo y actividad económica y también resultará clave para la transformación del modelo económico español, para que esa recuperación sea verde, digital, inclusiva y social»*, como recoge el propio preámbulo del RDL.

Es importante insistir en que la financiación europea está condicionada a la implantación de reformas estructurales muy importantes como la revisión del sistema de pensiones, la reforma laboral, la modernización de la administración pública (y de la de justicia, en particular), la reforma del sistema fiscal, la modernización y digitalización del sistema educativo, entre otras, que se basan en las recomendaciones específicas para España dentro del semestre europeo en 2019 y 2020.

¿Qué ocurre si no se culminan estas reformas? ¿Tendrá efecto en la devolución de fondos que han sido invertidos correctamente en actuaciones de inversión previstas en el plan que sí se han acometido? Por eso, como concluye el Consejo de Estado, *«la plena efectividad del Real Decreto-ley dependerá en gran parte de la adopción de las medidas precisas para su correcto desarrollo tanto desde el punto de vista normativo (aprobación de los desarrollos reglamentarios precisos) como desde el punto de vista de su ejecución (dotación de recursos materiales y humanos)»*.

Pero no solo eso, las reformas estructurales previstas en el PRTR, que van a desplegar efectos a largo plazo, requieren de un compromiso político fuerte y de consensos para dotarlas de un respaldo amplio para su pervivencia y estabilidad. Sin ese compromiso, de nada servirán la planificación estratégica y la gestión por objetivos, ni los esfuerzos para dotar de agilidad, celeridad, simplicidad y claridad a los procedimientos o en la formación del personal.

En cuando a la ejecución de las inversiones, es necesario contar con equipos multidisciplinares, foros técnicos y grupos de trabajo, para evaluar las necesidades de recursos humanos y materiales para ejecutar eficientemente los fondos.

Se requiere una adecuada formación de gestores y auditores para evaluar los indicadores que midan los objetivos ecológicos y sociales. Se trata de

un sistema de control muy novedoso que va a incidir en el control de hitos y objetivos y en la detección de fraude, corrupción, conflicto de intereses o la doble financiación.

El impulso de las nuevas tecnologías de la información también es fundamental para una adecuada gestión del PRTR. El Sistema de Información (SI) se está desarrollando de una «*manera incremental*», señala el PRTR, de manera que los módulos vayan estando operativos según sean necesarios para el proceso de gestión. El SI deberá recoger los hitos y objetivos establecidos para cada componente, su asignación a cada una de las operaciones y el nivel de ejecución. Debe ser un «*sistema integral de gestión*» que permita cruzar la información con los sistemas tradicionales de gestión de fondos estructurales para evitar la doble financiación, el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses. También debería coordinarse con los sistemas de la Base de Datos Nacional de Subvenciones o la Plataforma de contratación y poder ofrecer la pista de auditoría y toda la documentación de las operaciones subyacentes.

Los órganos ejecutores informarán periódicamente del avance registrado en los indicadores a nivel de proyecto y del grado de cumplimiento de los hitos y objetivos de las medidas del PRTR, a partir de fórmulas y algoritmos. El propio sistema gestionará las solicitudes de pago a la Comisión, así como el tratamiento de los desembolsos correspondientes, de manera similar al sistema de gestión de FEDER.

La implantación del «portal web único» es fundamental para garantizar la transparencia en todas las etapas: publicidad del proceso de selección de proyectos, de la concesión de los fondos, de la gestión y de su justificación, pero a la fecha actual la información pública sobre estos fondos es realmente escasa ya que solo algunas CC. AA. (como la de Aragón) han publicado sus planes y se conocen algunos proyectos puntuales por la prensa.

Otra de las vías de mejora es el apoyo los proyectos de Pymes y autónomos, así como proyectos locales de pequeños municipios, para evitar la asimetría de oportunidades para presentar proyectos, pues las grandes empresas tienen acceso a consultoras potentes que les permiten plantear proyectos de envergadura transformadores, resilientes y con impacto ecológico.

En materia de contratación hay que reforzar los mecanismos de supervisión de los proyectos, así como la exigencia de responsabilidad, para evitar las incidencias durante la ejecución de los contratos de obras que causan importantes perjuicios para el interés público (retrasos, sobrecostes y reclamaciones de responsabilidad por daños derivados de defectos en los proyectos de obras). Por ello, insiste el Consejo de Estado, «*en la necesidad de extremar el celo en la fase preparatoria de los contratos, articulando mecanismos que aseguren que los proyectos son viables, y de establecer un riguroso y eficaz sistema de responsabilidades para los autores de los proyectos y sus supervisores.*

Esto resulta especialmente relevante para los contratos que se adjudiquen en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, si se busca garantizar un uso adecuado de los recursos incluidos en el Instrumento Europeo de Recuperación».

Se propone también como mejora, establecer un plazo único de solicitud de informes preceptivos, de forma que se soliciten todos ellos de forma simultánea (incluidos los informes sectoriales), con referencia en todo caso a los solicitados, de manera que el plazo de emisión no sería sucesivo y se conseguiría una reducción en la tramitación (8).

En materia de subvenciones, señala también el Consejo de Estado que, las medidas de flexibilización deberían ir *«acompañadas de medidas complementarias tendentes a garantizar el correcto destino de las subvenciones y el cumplimiento de las finalidades para las que fueron otorgadas; aspecto en el que ha insistido reiteradamente el Tribunal de Cuentas, al subrayar la pertinencia de implementar una adecuada planificación estratégica de subvenciones que permita mejorar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos, así como la eficiencia y la economía en la gestión de los correspondientes recursos, incluyendo un análisis de las desviaciones producidas».*

En definitiva, el éxito de la ejecución del PRTR dependerá la rápida puesta en funcionamiento del nuevo esquema organizativo, de una adecuada y eficaz asignación de funciones y de la dotación de los recursos humanos y materiales necesarios, incluida la digitalización de la Administración Pública. Las medidas que regula el RDL pueden servir como «banco de pruebas» para una más amplia modernización de la administración pública y para *«implantar una cultura de responsabilidad por resultados y una función directiva profesionalizada y más desvinculada del poder político»* (9).

IV. BIBLIOGRAFÍA

- BUSTOS PRETEL, Gerardo (2020). «¿Es la gestión de los Fondos Europeos un ensayo de agilización y simplificación administrativa?». Wolters Kluwer.
- CONSEJO DE ESTADO (2020). «Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre de 2020, sobre el proyecto de Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».

(8) Hernández Salguero, Elena. «Reflexiones sobre la nueva vuelta de tuerca a la compra pública derivada de las exigencias del programa Next Generation. Simplificación sí, pero no solo».

(9) Bustos Pretel, Gerardo. «¿Es la gestión de los Fondos Europeos un ensayo de agilización y simplificación administrativa?». Wolters Kluwer. Diciembre 2020.

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2021). «Plan de recuperación para Europa»
- GIMENO FELIÚ, José María (2021). «De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución». Observatorio de Contratación Pública.
- HERNÁEZ SALGUERO, Elena (2020). «Reflexiones sobre la nueva vuelta de tuerca a la compra pública derivada de las exigencias del programa Next Generation. Simplificación sí, pero no solo». Observatorio de Contratación Pública.
- LA MONCLOA (2021). «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. España puede».
- OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN, MINISTERIO DE HACIENDA (2021). «Guía básica del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia»
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2020). «Dictamen n° 6/2020, de 7 de septiembre de 2020, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia»

GESTIÓN Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LOS FONDOS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

IVÁN BERRAQUERO ESCRIBANO
MIGUEL LUQUE MAGAÑA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. Viejos problemas y nuevas soluciones en la gestión de fondos europeos. El reto de los fondos del MRR.– 2. Normativa estatal y autonómica en materia de gestión y control presupuestario sobre fondos del MRR.– II. ESPECIALIDADES EN MATERIA DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA: 1. Reglas de vinculación de los créditos y control de gestión.– 2. Modificaciones presupuestarias.– 3. Tramitación anticipada de expedientes de gasto.– 4. Elevación de límites para pagos anticipados.– 5. Compromisos de gasto plurianuales.– 6. Incorporaciones de crédito.– 7. Flexibilización del calendario de cierre.– 8. Ejecución de créditos distribuidos a las comunidades autónomas.– III. ESPECIALIDADES EN MATERIA DE CONTROL PRESUPUESTARIO: 1. Régimen de control previo: A) Normativa y procedimientos aplicables en la Administración General del Estado.– B) Medidas de Gobernanza en la Administración General del Estado.– C) Normativa y procedimientos aplicables en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.– D) Medidas de Gobernanza en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.– 2. Seguimiento de los proyectos.– IV. CONCLUSIÓN.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El reto que representa aprovechar los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en un plazo breve de tiempo exige medidas de flexibilización sobre la gestión y el control presupuestario, dentro del siempre difícil equilibrio entre urgencia del gasto y rigor presupuestario. El Estado las ha adoptado a través del Real decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, una norma cuya tramitación no ha estado exenta de polémica por haber alcanzado límites de flexibilización que cuestionan algunos principios básicos presupuestarios (como los de especialización y temporalidad de los créditos) o bien por haber relajado el alcance de la fiscalización previa en favor del control posterior. En esta flexibilización no han estado ociosas las comunidades autónomas, que también han aprobado normas ad hoc en el primer semestre de 2021. En las siguientes líneas explicamos las principales medidas aprobadas en materia de gestión y control presupuestario para la ejecución de estos fondos.

Palabras clave: gestión presupuestaria; flexibilidad; fondos europeos; control.

ABSTRACT: The challenge of taking advantage of European funds from the Recovery and Resilience Facility in a short term requires the introduction of more flexible measures on budgetary management and control, within the always difficult balance between urgency of spending and budgetary strictness. The State has adopted them through Real

Decreto-Ley 36/2020, of December 30, a regulation whose processing has not been without controversy for having reached flexibility limits that question some basic budgetary principles (such as those of specialization and temporality of the credits) or by having relaxed the scope of the previous control in favor of the later control. In this flexibility, the Autonomous Communities, which have also approved rules ad hoc in the first half of 2021, have not been idle. In the following lines we explain the main measures approved in terms of budget management and control for the execution of these funds.

Key words: budget management; flexibility; European funds; control.

I. INTRODUCCIÓN

1. Viejos problemas y nuevas soluciones en la gestión de fondos europeos. El reto de los fondos del MRR

Frente al tradicional Marco Financiero Plurianual UE (FEAGA, FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, etc.) que despliega sus efectos en el largo plazo (1.074.000 millones de euros previstos para el periodo 2021-27) los fondos «Next Generation EU» (NGEU, en adelante) están llamados a ser un instrumento temporal de refuerzo en el corto y medio plazo como respuesta a los graves efectos económicos derivados de la COVID-19, con el objetivo de reconstruir Europa y hacerla más ecológica, digital y resiliente.

La actualización de las previsiones económicas emitidas en noviembre de 2020 por la Comisión Europea (estimaciones sobre PIB, población y tasa de paro) han terminado por situar a España a la cabeza de países receptores de fondos NGEU, si bien habrá que esperar a los datos definitivos en 2022 para saber cómo queda el reparto final.

Sin embargo, a nuestro juicio, la cuestión principal no pasa tanto por ser *potencialmente* el mayor receptor de fondos, sino si España será capaz de gestionarlos en un contexto mucho más breve (y riguroso) al de los tradicionales horizontes presupuestarios de 6-7 años de los fondos europeos, aspecto en el que nuestro país precisamente no puede sacar pecho en los últimos tiempos.

Así, el Dictamen del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR, en adelante) sitúa a España en el furgón de cola en cuanto al porcentaje de absorción de fondos estructurales y de inversión europeos en el marco presupuestario 2014-20, con apenas un 39%, muy lejos de la media UE (51%) y sólo por delante de Croacia (36%) e Italia (38%) (1). Y esto pese a ser uno de los países que ha contado con mayor financiación disponible.

(1) Véase ilustración 6 del Dictamen.

Estos bajos porcentajes de ejecución se explican por la confluencia de varios factores: a) falta de fondos en partidas que requieren cofinanciación de las comunidades autónomas, b) lentitud a la hora de seleccionar proyectos o de cumplir los controles necesarios en una administración pública descentralizada y multinivel, c) la adopción de una estrategia errónea frente a otros países que optan por comprometer más fondos de los que tienen inicialmente asignados, anticipándose al riesgo de inejecución de algunos proyectos, d) la inestabilidad política que se traslada a la dificultad para aprobar las leyes anuales de presupuestos (y en relación con los fondos del MRR, a las reformas necesarias para cumplir los hitos y objetivos que posibiliten liberar más financiación), y e) la propia lentitud para el cierre de los marcos presupuestarios europeos.

Tampoco ayuda que, hasta la fecha, los esfuerzos de España se estén centrando en la canalización de los fondos destinados a subvenciones y ayudas, dejando en un segundo plano el mecanismo de los préstamos, que representa cerca de la mitad de la financiación a recibir.

Por todo ello, no es de extrañar que se ponga en duda la capacidad de nuestro país para la absorción de los fondos MRR en tan corto espacio de tiempo.

No obstante, a fin de conseguir el mejor aprovechamiento de los fondos del MRR se están adoptando iniciativas desde varios frentes. En primer lugar, a través de la colaboración público-privada, mediante los denominados «Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica» (PERTE) (2), si bien el entusiasmo inicial se va desinflando por las dudas que el Gobierno de España no termina de despejar sobre esta figura jurídica: a finales de junio de 2021 siguen sin estar claros los criterios para seleccionar estos proyectos, el Consejo de Ministros todavía no ha aprobado ninguno y tampoco se ha creado el Registro estatal de entidades interesadas en los PERTE, dependiente del Ministerio de Hacienda, que debía estar listo antes del 31 de marzo de 2021 (3). Y en segundo lugar, a través de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, adoptando normas de flexibilización y simplificación administrativa que se vienen aprobando desde finales de 2020, tanto por el Estado como por las comunidades autónomas. En los puntos siguientes analizamos con mayor detalle las relativas a la gestión y al control presupuestario.

(2) Por ejemplo, en Aragón ya se han presentado 240 proyectos con una inversión estimada de 14.000 millones de euros

(3) Véase Disposición adicional primera del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre.

2. Normativa estatal y autonómica en materia de gestión y control presupuestario sobre fondos del MRR

El capítulo I del título IV del Real decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (artículos 37 a 46) introduce un conjunto de medidas sobre las reglas generales previstas en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP, en adelante). Todas ellas tienen como rasgo común la ampliación de determinados límites y la modulación de trámites para la gestión y el control presupuestario sobre fondos del MRR.

No obstante, podría discutirse si algunas de estas medidas (elevación de límites para anticipos, flexibilidad para el reajuste de anualidades, relajación de requisitos para tramitar incorporaciones de crédito), aunque justificadas pensando en la urgencia que subyace para gastar una cantidad ingente de fondos, son coherentes con un planteamiento de gestión presupuestaria rigurosa y eficiente.

La urgencia para la aprobación de este Real decreto-ley y las dudas que se han planteado desde el Consejo de Estado (que ha criticado la ausencia de memoria económica y el análisis del impacto presupuestario) impiden conocer las razones por las que varias de estas medidas flexibilizadoras no tengan carácter básico (modificaciones presupuestarias, gastos plurianuales, incorporaciones de crédito) frente a otras que sí lo son (tramitación anticipada o seguimiento de los proyectos).

En paralelo, las comunidades autónomas, que presumiblemente serán protagonistas al gestionar y controlar cerca de la mitad de los fondos MRR, han aprobado en los primeros seis meses de 2021 distintas normas que siguen la línea marcada por el Real decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre. Se recogen en los puntos siguientes, destacando el articulado que afecta principalmente a la gestión y al control presupuestario, cuando proceda:

- *Andalucía*: Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (convalidado el 24 de febrero de 2021). En particular, el Capítulo III (artículos 17 y 18).
- *Aragón*: Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación Administrativa.
- *Islas Baleares*: Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, 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 (convalidado el 11 de mayo de 2021). En particular, el Capítulo V (artículos 9 a 14).

- *Canarias*: Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19 (convalidado el 27 y 28 de abril de 2021). En particular, el Capítulo I del Título II (artículo 6) y el Capítulo I del Título IV (artículos 20 a 27).
- *Castilla y León*: Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas.
- *Cataluña*: Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del MRR y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público (convalidado el 24 de febrero de 2021). En particular, el Título II (artículos 4 a 10) y el Título VI (artículo 27).
- *Extremadura*: Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (convalidado el 25 de marzo de 2021). En particular, el Capítulo V (artículos 18 a 22).
- *Galicia*: Ley 9/2021, de 25 de febrero, de Simplificación Administrativa y de Apoyo a la Reactivación Económica de Galicia.
- *La Rioja*: Decreto 39/2021, de 8 de junio, por el que se aprueban medidas para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y del Plan de Transformación de La Rioja.
- *Madrid*: Orden de 29 de abril de 2021, de la Consejería de Hacienda y Función Pública, por la que se establecen los requisitos adicionales de la modalidad de fiscalización previa de requisitos esenciales para los expedientes administrativos de ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y otros fondos europeos vinculados.
- *Navarra*: Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación. En particular, el Capítulo II del Título I (artículo 5).
- *País Vasco*: Ley 1/2021, de 11 de febrero, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021. En particular, el Capítulo V del Título II (artículos 26 a 31).

Como se puede apreciar, se han utilizado normas de distinto rango y naturaleza para introducir medidas de gestión y flexibilización, ya se trate de

leyes, decretos-ley o decretos. La mayor parte se han aprobado específicamente para la gestión y el control de los fondos MRR (Canarias, Cataluña o Extremadura), mientras que otras nacen con clara vocación de permanencia (Aragón, Castilla y León o Galicia), modificando, entre otros aspectos, el contenido de las leyes autonómicas sobre hacienda, contratación y subvenciones, así como otras de carácter sectorial. Se ha añadido a este listado general la ley de presupuestos del País Vasco para el ejercicio 2021 por incluir un capítulo dedicado en exclusiva a la gestión de los fondos NGEU, que, presumiblemente, deberá reproducirse en futuras leyes de presupuestos.

No consta que se haya aprobado hasta la fecha normativa específica en las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, Murcia y Comunidad Valenciana. A finales del mes de junio de 2021 se está ultimando la tramitación la Ley de Medidas Urgentes de agilización y simplificación de procedimientos para la gestión y ejecución de los fondos de recuperación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

En el siguiente epígrafe se analizan las medidas de gestión y control presupuestario adoptadas por la norma estatal, cuyos artículos 37.4, 39, 44 y 46 constituyen legislación básica del Estado. Se citan también las especialidades que amplíen dicho alcance, o bien que constituyan aspectos novedosos dentro de la normativa autonómica, cuando proceda.

II. ESPECIALIDADES EN MATERIA DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA

1. Reglas de vinculación de los créditos y control de gestión (artículo 37 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. Básico el apartado 4)

El artículo 37 del RD-Ley 36/2020 establece la creación de un nuevo servicio presupuestario «50 Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», en el que se consignaran las dotaciones que corresponda a cada Ministerio con cargo a fondos finalistas del MRR. Los Presupuestos Generales del Estado para 2021 recogen los primeros 24.198 millones de euros, repartidos entre diecinueve ministerios, de los que tres concentran el 64% del total (Asuntos Económicos y Transformación Digital, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Transición Ecológica y el Reto Demográfico). El 85% del gasto se destinará a operaciones de capital (inversiones reales y transferencias de capital) (4).

(4) Con datos de ejecución presupuestaria de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, en adelante) a fecha de abril 2021 se han reconocido obligaciones contra el servicio 50 por un importe de 16 millones de euros (0,07% del total). Una vez apro-

Dotaciones del servicio presupuestario 50 "Plan de Actuación Mecanismo de Recuperación y Resiliencia" en los Presupuestos Generales del Estado para 2021

Mº para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	6.805
Mº de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	4.982
Mº de Asuntos Económicos y Transformación Digital	3.654
Mº de Educación y Formación Profesional	1.853
Mº de Industria, Comercio y Turismo	1.708
Mº de Trabajo y Economía Social	1.167
Mº de Ciencia e Innovación	1.100
Resto de Ministerios (12)	2.929

Tratándose de fondos finalistas, estos créditos presupuestarios deberán destinarse a la financiación de operaciones elegibles con cargo a la normativa específica del MRR, supeditándose al cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de conformidad con los criterios que establezca el Gobierno. Por tanto, el grado de afectación de estos créditos adquiere una dimensión singular, no bastando el carácter elegible de los proyectos si, pese a ello, no contribuyen al logro de los objetivos y metas prefijados, lo que deja un margen de actuación mínimo o prácticamente nulo a las distintas administraciones y organismos que participen en la ejecución de los fondos MRR. Como garantía adicional, el cumplimiento de la vinculación del gasto realizado a los objetivos del MRR constituye uno de los dos objetivos básicos de la estrategia de auditoría que desplegarán la IGAE y las Intervenciones Generales de las comunidades autónomas (5).

El apartado tercero del artículo 37 fija obligaciones similares en cuanto a vinculación de los créditos para los organismos autónomos, entidades gestoras de la Seguridad Social y resto de entes del sector público estatal con presupuesto limitativo. Para un seguimiento adecuado se exige, además, que en la confección del remanente de tesorería afectado se desglose la parte que corresponda a fondos del MRR.

El apartado segundo del artículo 37 faculta al Gobierno a «acordar las transferencias de créditos entre secciones en orden a garantizar una correcta absorción de los fondos», ampliando las facultades que a tal efecto establece el artículo 61.a LGP (autorización entre secciones limitada a reorganizaciones administrativas). Con esta medida el Gobierno podrá priorizar la ejecución de aquellos proyectos más avanzados en detrimento de otros que acumulen

bado el plan español por parte de la Comisión Europea el 16 de junio de 2021 se prevé una ejecución concentrada en el segundo semestre, con las primeras convocatorias de subvenciones para el mes de julio. No obstante, la Comisión Europea prevé para España un desembolso de 19.000 millones de euros para 2021, 5.198 millones menos de los presupuestados.

(5) Junto a la ausencia de doble financiación de los proyectos. Véase punto 4.6.6 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

retrasos, evitando recurrir a las incorporaciones de crédito, pese a la flexibilidad reconocida en el artículo 42 del propio RD-Ley 36/2020 para estas modificaciones presupuestarias (véase más adelante).

Los apartados cuarto y quinto del artículo 37 establecen el deber de reintegrar los fondos no aplicados a las finalidades previstas en el MRR, tanto por parte de los entes gestores como de las entidades privadas que se encarguen de su ejecución, lo que constituye una obligación general en la legislación subvencional (artículo 37 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones). Nuevamente, dicha exigencia se matiza para los entes gestores en aplicación del artículo 42 del RD-Ley 36/2020, ya que por vía de las incorporaciones de crédito podrán dilatar el reintegro de los fondos hasta, al menos, el cierre del ejercicio 2026, posibilidad vetada a las entidades privadas.

El reintegro por inejecución podrá ser total o parcial, regulándose el trámite por Orden del Ministerio de Hacienda. A falta de otras precisiones, se entiende que en el ámbito subvencional continuarán siendo aplicables las reglas recogidas en los artículos 17.3.n y 37.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, por lo que el reintegro parcial de los fondos no gastados (como beneficio relativo en atención al principio de proporcionalidad) exigirá un cumplimiento mayoritario de las prestaciones que deban realizar los beneficiarios.

Las comunidades autónomas han fijado en diversas normas el nivel de vinculación de los créditos procedentes del MRR. En su mayor parte por remisión genérica a su legislación propia en materia de hacienda (Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Madrid o Navarra), siendo menos frecuente la aplicación directa de las reglas expresas recogidas en la ley de presupuestos autonómica para 2021 (Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura) o en la normativa específica para la gestión de estos fondos (Baleares y Cataluña). En general, se puede concluir que el nivel de vinculación es homogéneo en su vertiente orgánica (Sección y Servicio), funcional (programa) y por fondo financiador, existiendo mayor variabilidad en cuanto a vinculación económica (capítulo, artículo o concepto).

En Andalucía, Baleares y Galicia se exige expresamente que las normas que se aprueben para la ejecución de los fondos MRR (bases reguladoras, convocatorias de subvenciones, convenios, etc.) contengan una memoria justificativa que acredite su vinculación con la gestión de proyectos financiables con dichos fondos (6).

(6) Artículo 5.3 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 6.2

2. Modificaciones presupuestarias (artículo 38 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. No básico)

El artículo 38 del RD-Ley 36/2020, flexibiliza la autorización de modificaciones presupuestarias para los créditos vinculados al MRR suprimiendo las restricciones del artículo 52.1 LGP. A modo de ejemplo, podrán ampliarse créditos que hayan sido minorados previamente, traspasar gasto de capital a gasto corriente, o bien gasto de operaciones financieras a gasto de capital, así como transferir gasto entre secciones sin ningún tipo de restricción (reiteración de lo establecido en el artículo 37.2 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre).

Además, se delega en los ministros y en los máximos responsables de los Organismos Autónomos y del resto de entidades del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo la facultad para hacer efectivas estas transferencias entre créditos MRR que tengan consignados en sus respectivos presupuestos, no siendo necesarias las autorizaciones del Ministerio de Hacienda o del Consejo de Ministros exigibles por los artículos 61 y 62 LGP.

Aunque no se indique expresamente, se entiende que para el cumplimiento efectivo del artículo 48 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre (tramitación de urgencia y despacho prioritario en la ejecución de fondos MRR) la tramitación de estas modificaciones presupuestarias, así como de las incorporaciones de crédito del artículo 42, gozarán de prioridad frente otras de distinta naturaleza.

Si por su propia naturaleza la tramitación de modificaciones presupuestarias representa una excepción al principio de especialidad cualitativa de los créditos, puede decirse que el grado de flexibilidad casi absoluto que introduce el artículo 38 sacrifica el cumplimiento de este principio en favor de la celeridad para la ejecución del gasto. Todo ello sin olvidar que la elevada discrecionalidad con que cuenta el sector público estatal encuentra sus límites en las previsiones ya comentadas del artículo 37 del RD-Ley 36/2020: a) elegibilidad de los gastos, b) consecución de las metas y objetivos del MRR y c) transferencias realizadas dentro del servicio presupuestario «50 Mecanismo de Recuperación y Resiliencia».

En el plano autonómico, la autorización de las transferencias sobre créditos MRR cuenta con algunas particularidades. Por ejemplo, las comunidades autónomas de Castilla y León y Cataluña han optado por no despojar de estas competencias al consejero de hacienda o finanzas, cuya autorización seguirá

del Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, 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 (Islas Baleares), y artículo 65 de la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia.

siendo necesaria para la aprobación de las transferencias (7). En el País Vasco, el consejero de economía y hacienda mantiene la competencia para autorizar las modificaciones presupuestarias con cargo a fondos NGEU que procedan en los presupuestos de entes del sector público institucional sujetos a derecho privado (8), y en Canarias se ha optado por un régimen similar al del Estado, reservando sólo para supuestos muy tasados la autorización del consejero competente en materia de hacienda (9).

3. Tramitación anticipada de expedientes de gasto (artículo 39 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. Básico)

El artículo 39 del RD-Ley 36/2020, de carácter básico, contempla la posibilidad de tramitar anticipadamente expedientes de gasto de ejercicios posteriores ligados a modificaciones presupuestarias, pudiendo llegar a formalizarse el compromiso de gasto, para cualquier tipo de expediente que se financie con fondos procedentes del MRR.

Aunque la tramitación anticipada no constituye una novedad en sí misma (10), la previsión del artículo 39 es, sin duda, uno de los mecanismos de flexibilización críticos para impulsar la gestión de los fondos NGEU, evitando posibles retrasos derivados de la tramitación de las leyes de presupuestos (estatales o autonómicas) que afecten a la formalización de contratos, convenios y encargos a medios propios, así como en la concesión de subvenciones.

Esta previsión es particularmente importante en el ámbito subvencional, ya que permite extender el límite tradicional al que podía llegarse con la tramitación anticipada (fase de autorización de gastos) hasta alcanzar a los propios actos de concesión de subvenciones (fase de compromiso de gastos). Aporta menos novedades en el marco de la contratación pública, donde la tramitación anticipada ya se contemplaba en la aprobación del expediente (artículo 117.2 LCSP).

(7) Punto tercero de la Disposición adicional segunda de la ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, que se remite al artículo 124 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, y artículo 6 del Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, para Cataluña.

(8) Artículo 29 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021.

(9) Artículo 21 del Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19.

(10) artículo 56 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y regla 43 de la Orden de 1 de febrero de 1996 por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado.

Dado que el artículo 39 del RD-Ley 36/2020 abre la posibilidad de tramitación anticipada de subvenciones sobre ejercicios posteriores «*cualquiera que sea el instrumento o negocio jurídico utilizado para tal fin*», parece dejar abierta la posibilidad de conceder subvenciones nominativas plurianuales con cargo a los fondos MRR, supuesto expresamente prohibido por el artículo 22.2.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (que exige expresamente la identificación del beneficiario y la dotación presupuestaria en el estado de gastos del Presupuesto), así como por el artículo 47.5 LGP.

Varias comunidades autónomas han adoptado previsiones sobre tramitación anticipada partiendo de la legislación estatal. Así, en Canarias se recoge la posibilidad de tramitar anticipadamente gastos del ejercicio corriente sin crédito disponible siempre que se haya solicitado la modificación presupuestaria oportuna, cuya aprobación determinará la continuidad del procedimiento (11); en Extremadura se ha adoptado esta misma previsión, si bien limitada específicamente al ámbito subvencional (12), y en Castilla y León se exime a estos expedientes de la aplicación de las reglas sobre imputación de compromisos y otras operaciones de ejercicios anteriores al presupuesto en vigor (13). Por último, en Galicia se especifica que, si la tramitación anticipada se realiza antes de la aprobación del proyecto de ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma, el documento contable de tramitación anticipada se sustituirá por un informe del órgano gestor en el que se pronuncie sobre la disposición futura de crédito adecuado y suficiente para atender dichos gastos (14).

4. Elevación de límites para pagos anticipados (artículo 40 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. No básico)

El artículo 40 del RD-Ley 36/2020 recoge la posibilidad de efectuar pagos anticipados de hasta un 50% sobre las cantidades a percibir en los distintos proyectos financiados con cargo a fondos NGEU. Dicha previsión se aplica,

(11) Artículo 27 del Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19.

(12) Artículo 26 del Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

(13) Reguladas en la Disposición adicional decimotercera de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León. Dicha excepción la introduce la Disposición adicional segunda de la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas.

(14) Artículo 67 de la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia.

por un lado, elevando el límite previo del 10% que ya existía sobre convenios de colaboración y encargos de ejecución en concepto de actuaciones preparatorias (artículo 21.3 LGP), y por otro, con carácter general a aquellos otros expedientes de gasto cuya normativa específica no contempla realizar pagos anticipados o bien los limita por debajo de ese 50%.

Es evidente que al quintuplicar los porcentajes máximos de anticipos sobre convenios y encomiendas no sólo se está adelantando la financiación de las «actuaciones preparatorias» (previsión original de la LGP) sino también una parte sustancial de las propias prestaciones a realizar.

En estos negocios jurídicos, al igual que en la tramitación de cualquier contrato o subvención en los que se produzcan pagos anticipados de hasta el 50%, deberán articularse mecanismos efectivos y ágiles para proceder al reintegro de estos anticipos si, por cualquier motivo, las prestaciones finalmente no pudieran ejecutarse. Y ello no sólo por el deber de reintegrar los fondos no gastados (véase epígrafe II.1), sino también por la necesidad de canalizarlos rápidamente hacia otros proyectos dentro de un calendario de ejecución que cuenta con plazos muy ajustados.

En general la normativa autonómica específica sobre fondos NGEU no innova sobre las previsiones del artículo 40 del RD-Ley 36/2020 a excepción del País Vasco, que no fija límites a los anticipos sobre subvenciones y ayudas tramitadas con cargo a dichos fondos en el presupuesto del ejercicio 2021, pudiendo concederse «siempre que se considere necesario» y sin que el beneficiario esté obligado a constituir garantías (15).

5. Compromisos de gasto plurianuales (artículo 41 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. No básico)

El artículo 41 del RD-Ley 36/2020 habilita a los gestores de fondos NGEU a autorizar la adquisición de compromisos de gasto que hayan de atenderse a ejercicios posteriores hasta un máximo de cinco años, ampliando en un año adicional el plazo máximo de cuatro ejercicios que, con carácter general, recoge la LGP para la autorización de gastos de carácter plurianual (artículo 47.2). Esta extensión se aplicará a los créditos MRR del servicio 50 dentro del presupuesto del Estado y a los consignados con la misma finalidad en los presupuestos de gastos del resto de entidades con presupuesto limitativo.

La flexibilidad presupuestaria también se traslada a los porcentajes máximos a reconocer con cargo a ejercicios futuros tomando como referencia la previsión de ejecución del ejercicio actual, como se recoge en el cuadro

(15) Artículo 31.3 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021.

siguiente. Así, por ejemplo, las prestaciones se podrán ejecutar al mismo ritmo en los tres primeros ejercicios (n, n+1 y n+2).

	Ejercicio				
	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5
RD-Ley 36/2020 (artículo. 41)	100%	100%	70%	60%	50%
LGP (artículo 47.2)	70%	60%	50%	50%	–

Con ambas medidas se conceden facilidades para la ejecución de los proyectos, que podrán extenderse hasta alcanzar la fecha límite fijada por la normativa europea para gastar los fondos del MRR (31 de diciembre de 2026) al tiempo que se facilitan posibles reajustes de anualidades, cuando se considere necesario.

Por lo demás, en aquellos casos especialmente justificados el Gobierno se reserva la facultad para modificar estos porcentajes, incrementar el número de anualidades o autorizar la adquisición de compromisos de gasto que hayan de atenderse en ejercicios posteriores para los que no exista crédito inicial, lo que no representa ninguna novedad frente a la normativa estatal (artículo 47.3 LGP) o la relativa a las haciendas autonómicas.

6. Incorporaciones de crédito (artículo 42 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. No básico)

El artículo 42 del RD-Ley 36/2020 permite la incorporación de remanentes de crédito de ejercicios anteriores que amparen compromisos de gastos contraídos sobre fondos MRR, incrementando con ello los créditos disponibles para el cumplimiento de los hitos y metas acordados.

Es decir, la flexibilidad que otorga el RD-Ley 36/2020 pasa por suprimir la exigencia legal expresada para tramitar incorporaciones de crédito que se recoge en el artículo 58.a LGP. En esencia, la naturaleza de esta medida sigue la senda de agilizar la ejecución de los fondos MRR; sin embargo, al adoptarla el Gobierno parece adelantarse a (e incluso asumir) posibles demoras en la ejecución de los proyectos, que pueden tener su origen en los beneficiarios de los fondos (retrasos en la presentación de la documentación necesaria, en la obtención de otra financiación, etc.), o bien en la propia Administración, por insuficiencia o imposibilidad de aplicar algunas de las medidas señaladas con anterioridad (tramitación anticipada, gastos plurianuales, etc.).

Puesto que, a priori, no hay límites para la tramitación sucesiva de incorporaciones de crédito hasta el ejercicio 2026, esta medida de flexibilidad representa una quiebra del principio presupuestario de especialidad temporal de los créditos, que obliga a su ejecución en el ejercicio que determina su vigencia.

En cuanto a la financiación de las incorporaciones de crédito, la Seguridad social, los organismos autónomos y las entidades con presupuesto limitativo deberán recurrir a remanente no aplicado al presupuesto. Sin embargo, la Administración General del Estado podrá financiarlos con Deuda pública, no siendo aplicable en este caso las reglas establecidas en los artículos 50 a 58 LGP y en particular la financiación mediante bajas en el Fondo de Contingencia, desapareciendo el trámite de autorización previa del Consejo de Ministros (artículo 50.2 LGP). En contraposición, como señalan Sergio DONCEL NÚÑEZ y Adolfo FUERTES FERNÁNDEZ citando al Consejo de Estado (16), la flexibilidad presupuestaria lograda deberá conjugarse con el efecto de esta «necesidad discrecional del Gobierno sobre los niveles de déficit público en la perspectiva del artículo 135 de la Constitución».

Las únicas precisiones que se han adoptado en la normativa autonómica sobre estas medidas pasan por reconocer expresamente la incorporación de remanentes de crédito procedentes de fondos MRR dentro de las leyes anuales de presupuestos (Baleares, Castilla-La Mancha). En Cataluña, además, precisando que la incorporación se podrá efectuar en el ejercicio siguiente hasta el año 2026 y sin necesidad de compensación (artículo 8 del Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero).

7. Flexibilización del calendario de cierre (artículo 43 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. No básico)

El artículo 43 del RD-Ley 36/2020 faculta al Estado a flexibilizar el tratamiento de las operaciones financiadas con cargo a fondos MRR dentro de las operaciones de cierre presupuestario del ejercicio, incluyendo un «eventual escenario de prórroga presupuestaria» en el que no se precisaría la autorización del Ministerio de Hacienda para fijar el calendario semestral ni la exigencia de no superación del 50% del crédito inicial disponible (límite de aprobaciones de gasto).

Estas previsiones no entrañan ninguna novedad frente a las órdenes anuales de cierre de los presupuestos estatales o autonómicos, que por lo general ya cuentan con plazos diferenciados para el tratamiento de operaciones financiadas con fondos finalistas (17).

(16) Citando varios dictámenes del Consejo de Estado para autorizar créditos extraordinarios y suplementos de crédito, en concreto los dictámenes 796/2014, de 28 de julio, 875/2014, de 11 de septiembre y 907/2015, de 10 de septiembre. Véase bibliografía.

(17) Véase, por ejemplo, lo dispuesto para las comunidades autónomas de Andalucía y Aragón en los artículos 4.4.a de la Orden de 22 de octubre de 2020 de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea y 3.b de la Orden HAP/1141/2020, de 20 de noviembre, por las que se regula el cierre del ejercicio presupuestario 2020 y la apertura del ejercicio 2021, respectivamente.

Nuevamente, al abordar un eventual escenario de prórroga presupuestaria el Gobierno intenta desligar la inestabilidad política de la ejecución de los fondos MRR; de ahí la necesidad de introducir el segundo párrafo del artículo 43 (que afecta exclusivamente al presupuesto del estado), suprimiendo previsiones y autorizaciones exigidas en cumplimiento de los acuerdos de Consejo de Ministros por los que se establecen criterios de aplicación de prórroga para los ejercicios 2019 y 2020. Así, si por cualquier motivo se prorrogan los presupuestos de alguno de los ejercicios del periodo 2021-26, ambos requisitos (calendario semestral y aprobación del gasto por importe inferior al 50% del crédito inicial disponible) no serán exigibles sobre operaciones financiadas con fondos MRR.

8. Ejecución de créditos distribuidos a las comunidades autónomas (artículo 44 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. Básico)

El artículo 43 del RD-Ley 36/2020 flexibiliza las reglas establecidas en el artículo 86.2 LGP para proceder al reparto de los fondos MRR entre comunidades autónomas.

En primer lugar, se flexibiliza la regla quinta del artículo 86.2 LGP (libramientos por cuartas partes en la segunda quincena natural de cada trimestre), que tiene sentido para la gestión de ingresos sujetos a entregas a cuenta y posterior liquidación (por ejemplo, las transferencias del sistema de financiación) pero no para la aplicación de unos fondos que requieren celeridad en la tramitación.

Así, una vez acordado el reparto definitivo entre comunidades autónomas, podrán librarse los fondos MRR en su totalidad de una sola vez, impulsando la tramitación de los expedientes. Todo ello sujeto, claro está, al cumplimiento de los hitos y metas marcados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para España, que será la clave para la liberación de fondos desde la Comisión Europea a la Administración General del Estado y, posteriormente, de esta a las comunidades autónomas.

En segundo lugar, se flexibiliza la regla sexta del artículo 86.2 LGP, por la que se deducían de las transferencias a realizar por el Estado los remanentes de fondos no comprometidos en el ejercicio anterior. Dicha flexibilidad entronca con la establecida en el artículo 42, es decir, la utilización de esos remanentes por la vía de las incorporaciones de crédito, manteniendo el destino específico para el que fueron transferidos. El reintegro sólo procederá si finalmente no se ejecutan las actuaciones que se prevea financiar con tales remanentes (o bien no se disponga de proyectos reserva que cumplan la misma finalidad).

Finalmente, el artículo 44 determina que las conferencias sectoriales procederán a la aprobación de los criterios de distribución de fondos para sub-

venciones gestionadas por las comunidades autónomas con carácter plurianual para conseguir una mejor planificación.

III. ESPECIALIDADES EN MATERIA DE CONTROL PRESUPUESTARIO

1. Régimen de control previo

Para el éxito de las políticas de simplificación y agilización administrativa diseñadas dentro del proceso de ejecución de los fondos NGEU resulta imprescindible llevar a cabo una planificación simultánea en tres ámbitos fundamentales, como son el normativo, el organizativo y, el procedimental. No se trata, por tanto, de dejar en un segundo plano a la Administración, cuya actividad sigue y seguirá siendo esencial, sino de regular mejor y de uniformizar procedimientos, mediante una supresión de trámites innecesarios o prescindibles y de automatizar la actuación administrativa mediante herramientas tecnológicas que faciliten el flujo de información.

A) Normativa y procedimientos aplicables en la Administración General del Estado (artículo 45 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. No básico)

El Capítulo I del Título II recoge una serie de medidas que afectan directamente al control o fiscalización de la ejecución de los fondos NGEU; por ejemplo, se prevé la simplificación de los convenios administrativos, introduciéndose en la propia *Disposición Final Segunda* una serie de modificaciones del régimen general previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, destinadas a ganar agilidad en su tramitación.

En concreto, el artículo 45 del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, establece que la *función interventora* es aplicable a estos expedientes conforme a lo dispuesto en la LGP y en su normativa de desarrollo, artículos 150 y ss, con una serie de especialidades.

En primer lugar, la *fiscalización previa* de todos los actos incluidos en la letra a) y la del reconocimiento de las obligaciones prevista en la letra b) del artículo 150.2 LGP *se ejercerá*, si los actos están sujetos a función interventora, *en régimen de requisitos básicos*, cualquiera que sea el tipo de gasto al que se refiera el expediente y su cuantía; no procederá la aplicación del régimen general de fiscalización en ningún caso.

Como *extremos adicionales* aplicables a los expedientes que implementen la aplicación de estos fondos, únicamente se verificarán aquellos que determine el Consejo de Ministros a propuesta de la Ministra de Hacienda, previo informe de la IGAE, en la fiscalización previa de los actos incluidos en la letra a) del artículo 150.2 LGP.

En concreto, estos aspectos adicionales se refieren a los de comprobación general del artículo 152.1 LGP, a la existencia de informe del Servicio jurídico y dictamen del Consejo de Estado en aquellos expedientes en que sea preceptivo, de manera que, con posterioridad a su emisión, únicamente se constatará su existencia material y su carácter favorable.

Por su parte, en la intervención previa del reconocimiento de las obligaciones, prevista en la letra b) del artículo 150.2 LGP, diferenciaremos entre los gastos incluidos en los Acuerdos de Consejo de Ministros relativos a los arts. 152 y 147 LGP en cuyo caso la comprobación en el ejercicio de la función interventora de requisitos básicos, en la intervención previa del reconocimiento de la obligación *alcanzará los extremos de general comprobación y los adicionales previstos en los mencionados Acuerdos*, exigibles de acuerdo con la normativa aplicable a estos expedientes; mientras que para el resto de los gastos en la intervención previa del reconocimiento de la obligación, la comprobación *alcanzará exclusivamente los extremos de general comprobación referidos en el artículo 152.1 LGP*.

Respecto el ejercicio de la mencionada *fiscalización previa* y de la intervención previa del reconocimiento de las obligaciones derivadas de este tipo de expedientes, se remitirá a la intervención la documentación necesaria para verificar el cumplimiento de los extremos de preceptiva comprobación de acuerdo con el régimen de control aplicable. (18)

En segundo lugar, respecto a la intervención *de la comprobación material de la inversión* definida en el inciso final del epígrafe b) del citado artículo 150.2 LGP, se efectuará conforme a lo establecido en la sección 4.º, capítulo IV, Título II de los reales decretos 2188/1995, de 28 de diciembre, y 706/1997, de 16 de mayo, en los que se desarrolla, respectivamente, el régimen de control interno ejercido por la IGAE y por la Intervención General de la Seguridad Social.

En tercer lugar, los actos de *ordenación y pago material* se intervendrán conforme a lo establecido en la sección 5.º, capítulo IV, Título II de los reales decretos 2188/1995, de 28 de diciembre, y 706/1997, de 16 de mayo, en los que se desarrolla, respectivamente, el régimen de control interno ejercido por la IGAE y por la Intervención General de la Seguridad Social.

En todo caso, el despacho de estos expedientes gozará de prioridad respecto de cualquier otro, debiendo de pronunciarse el órgano de control en el plazo máximo de cinco días hábiles.

Con carácter general a los supuestos anteriormente mencionados cabe advertir que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.2 LGP, el

(18) El Interventor General de la Administración del Estado podrá determinar la documentación a remitir.

Consejo de Ministros podrá acordar la aplicación del *control financiero permanente en sustitución de la función interventora*.

Finalmente, las entidades del sector público estatal, autonómico y local, tanto las de presupuesto limitativo como las de presupuesto estimativo deberán remitir, con la periodicidad, procedimiento, formato, y referencia a las fechas contables que establezca la Autoridad de gestión nacional del correspondiente programa o mecanismo comunitario, *información sobre el seguimiento de la ejecución contable de los gastos imputados a proyectos o iniciativas del Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación de la UE*, con la debida identificación de dichos proyectos o iniciativas a través del código de referencia único mencionado en el apartado 1, del programa o mecanismo comunitario, y de la entidad u organismo a que correspondan.

B) Medidas de Gobernanza en la Administración General del Estado

La IGAE asume la competencia sobre control interno en los términos del artículo 140 LGP. No obstante, de forma específica, debemos señalar (19) las estructuras de gobernanza del Plan Nacional de Recuperación (20).

En el primer nivel tendríamos, la *Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, para la dirección y coordinación del Plan, de la que forman parte el presidente del Gobierno, los ministros, varios secretarios de estado vinculados a la ejecución del Plan, la autoridad responsable del MRR y el responsable del Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, entre otros miembros.

En un segundo nivel más técnico e integrado por un máximo de hasta 20 funcionarios, tendríamos el *Comité Técnico para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, para dotar de asistencia y soporte técnico a la Comisión.

Para dejar participar y dar voz a las comunidades autónomas, se crea la *Conferencia Sectorial del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, mediante la que se canaliza la adecuada participación de las comunidades autónomas en los proyectos del Plan, así como para poner en marcha mecanismos de coordinación para su ejecución.

Finalmente, en el ámbito de la sociedad civil, se crea un *foro de participación específico para favorecer el diálogo con las organizaciones empresariales y sindicatos* en relación con el desarrollo del Plan, así como la adopción de posibles medidas estructurales.

(19) Véase Capítulo II del Título III del Real Decreto Ley 36/2020 de 30 de diciembre.

(20) Aprobado por la Comisión en el mes de junio 2020.

De igual forma, se contempla la posibilidad de que los ministerios impulsen la creación de otros foros de participación y grupos de alto nivel de carácter transversal, a fin de integrar a todos los actores con relevancia en la ejecución del Plan, facilitando la generación de sinergias.

Además, se designa al centro directivo competente en materia de fondos europeos dentro del Ministerio de Hacienda como autoridad responsable del MRR, con importantes funciones tanto en las relaciones con la Comisión Europea como actuando de instrumento de coordinación con los ministerios y demás administraciones públicas involucradas, supervisando los progresos y asumiendo la dirección del Comité Técnico.

Por su parte, se atribuyen a la IGAE las funciones propias de la autoridad de control, previéndose también que el Gobierno rinda cuentas, trimestralmente, sobre los avances del Plan a la Comisión Mixta del Congreso para la Unión Europea. En concreto, es el artículo 21.1 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, el que identifica las competencias concretas de control tanto de la IGAE como del Servicio de Coordinación Antifraude.

En el mencionado artículo a la IGAE se le atribuye el diseño y control de los fondos que se exijan por la normativa europea, coordinando los diferentes niveles de control asignados a cualquier otro órgano de control estatal, autonómico o local, así como el ejercicio de las relaciones con las Instituciones Comunitarias y Nacionales para asegurar un sistema de control eficaz y eficiente.

Para el ejercicio de estas funciones adicionales a las que le son propias como Autoridad de auditoría, *la IGAE tendrá libertad de acceso a los sistemas de información* de las entidades públicas estatales que participen en la gestión de fondos europeos para garantizar la evaluación continuada de las operaciones, así como a cualquier otro registro en el que se reflejen actuaciones de ejecución de fondos europeos. Cualquier entidad pública o privada quedará obligada a facilitar la información que, en el ejercicio de estas funciones, le sea solicitada.

Por su parte, el *Servicio Nacional de Coordinación Antifraude*, en el ejercicio de sus funciones para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea frente al fraude, la corrupción o cualquier otra actividad ilegal, promoverá las labores de prevención, detección e investigación del fraude que sean precisas, manteniendo a estos efectos las relaciones necesarias con los órganos de gestión y control.

C) Normativa y procedimientos aplicables en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Ley 1/2020, de 11 febrero, de Simplificación Administrativa de Aragón)

La Ley 1/2020, de 11 febrero, de Simplificación Administrativa de Aragón nace con vocación y alcance estructural y, será la que guiará el futuro proceso

de simplificación y mejora de la normativa y procedimientos administrativos de la Comunidad Autónoma, agilizando el proceso de control del gasto derivado de los Fondos NGEU y, en concreto, en el marco de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica. Cada dos años, como anexo al Plan de Gobierno regulado en la normativa de transparencia, se publicará un *Informe de evaluación y seguimiento* de la simplificación administrativa en el sector público aragonés, así como un *Catálogo de Buenas Prácticas*.

En concreto, el artículo 15 regula la necesidad de que el departamento competente en materia de calidad normativa, en coordinación con los demás departamentos, elabore y publique, dentro del primer semestre de cada legislatura un *Plan de Simplificación Normativa* anejo al Plan de Gobierno (21) para actualizar y consolidar las disposiciones autonómicas vigentes para simplificar y reducir el número de normas y, adaptar las ya existentes a los principios de buena regulación. Esta medida, resulta especialmente importante ante la magnitud e importancia de los fondos NGEU que están por llegar.

Por su parte, el seguimiento de la ejecución de tales fondos se realizará con cada revisión del *Plan Anual Normativo*, dando lugar a la elaboración de un informe final que se adjuntará, previo informe de la Comisión de Simplificación Normativa, al Plan de Simplificación Normativa.

Las principales medidas en las que se pretende traducir ese esfuerzo de simplificación de procedimientos administrativos y que deberán ser considerados en el control, serán: la sustitución de autorizaciones previas por declaraciones responsables o comunicaciones, la implantación efectiva del silencio positivo, lo que representa una de las novedades más importantes; la *reducción de plazos* de resolución o informe; la *coordinación interna* de los órganos implicados en un mismo procedimiento; y la *reducción de las obligaciones de aportación de documentación* o la efectividad del derecho a no aportarla cuando la Administración disponga de ella o pueda obtenerla por sí misma son cuestiones que, aun cuando están presentes en la normativa administrativa general, distan mucho de estar efectivamente implantadas y, sobre todo, no lo han sido a través de un proceso global, integrado y propositivo, orientado a lograr su máxima extensión en la organización.

El artículo 14, por su parte, regula medidas de racionalización de la intervención administrativa por parte del sector público autonómico, tales como:

(21) Artículo 14 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón dispone que el gobierno deberá aprobar en los primeros seis meses de cada legislatura un Plan de Gobierno, en el que se identificarán los objetivos estratégicos perseguidos, las actividades y medios necesarios para alcanzarlos, incluidos los recursos humanos y los costes económicos que previsiblemente serán necesarios para conseguirlos, una estimación temporal para su consecución, la identificación de los órganos responsables de su ejecución, así como los indicadores que permitirán su seguimiento y evaluación.

promover la utilización de instrumentos de racionalización; por ejemplo, la utilización de la «*declaración responsable y la comunicación*»; aplicar la *declaración responsable y la comunicación en cualquier ámbito de competencia autonómica*, con la única excepción de los supuestos en los que la normativa de la Unión Europea o del Estado, de aplicación directa o básica, exija declaraciones, autorizaciones o licencias previas; o realizar una actividad de comprobación e inspección.

En este último supuesto (actividades de comprobación e inspección) las Administraciones podrán requerir en cualquier momento, en el ejercicio de su potestad de inspección y control, que se aporte la documentación exigible conforme a la normativa que resulte de aplicación y el interesado estará obligado a aportarla.

La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación en tiempo y forma de la comunicación, de la declaración responsable o de la documentación que sea, en su caso, requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado tendrá, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar, las siguientes consecuencias: la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos; asimismo, la resolución de la Administración pública que declare tales circunstancias obliga al interesado a restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad, y la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley.

Esta actividad de comprobación posterior de lo declarado o comunicado incluye las manifestaciones y documentos objeto de la declaración responsable y tendrá lugar dentro del plazo de seis meses (22) desde su presentación o, en su caso, desde la presentación de la subsanación de las deficiencias detectadas (23).

La actividad de comprobación no impedirá el pleno ejercicio de la potestad de inspección conforme a lo que establezca la legislación sectorial aplicable.

Los artículos 27 y siguientes, contemplan medidas de simplificación de procedimientos, como la que tiene que ver con su resolución, por silencio administrativo positivo, en el caso de procedimientos iniciados a instancia

(22) La normativa sectorial podrá establecer un plazo de comprobación inferior al general de seis meses establecido en esta ley.

(23) Transcurrido el plazo máximo para la actividad de comprobación, la legislación sectorial aplicable podrá establecer el derecho del declarante o comunicante a solicitar la emisión por el órgano o entidad competente de un acto de conformidad.

de parte y competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de sus OOAAs; asimismo, el plazo máximo para notificar resolución expresa será de seis meses, salvo en el caso de procedimientos competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus OOAAs, en cuyo caso se reduce a la mitad, es decir, tres meses.

Con carácter general, el plazo máximo de emisión de informes y dictámenes será de 10 días.

D) Medidas de Gobernanza en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón

La *Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa* contempla como principal novedad, la constitución de la Comisión de simplificación administrativa por un plazo de cinco años que podrá renovarse sin limitación de mandatos. Se constituirá por un máximo de diez miembros designados entre el personal al servicio del sector público autonómico y local de Aragón con experiencia en derecho administrativo, organización administrativa, gestión y políticas públicas, empleo público, contratación administrativa, subvenciones, administración electrónica y transformación digital de organizaciones.

Por su parte, la *Intervención General de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dispone dentro del *Servicio de Control Financiero* del denominado *Servicio de Control Financiero de los Fondos Europeos*, como encargado de aplicar la normativa general (24) referido al control de la gestión económico-financiera de las entidades que integran el Sector Público de Aragón, así como la específica para Aragón como es la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma, aprobada por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón (25) y las disposiciones especiales que, en materia de

(24) Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

(25) 1.- *El ejercicio de las competencias de control interno de la actividad económico-financiera, de la Administración, los Organismos Públicos y las Empresas Públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón previstas en la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ello supone:*

b) *El control y la comprobación de todos los actos de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los Organismos Autónomos, que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, con el fin de asegurar que la administración de la Hacienda se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso.*

c) *El control y la comprobación de la actuación, en el aspecto económico financiero, de los Departamentos de la Administración, de los Organismos Públicos, de las Empresas Públicas y del resto de entidades en las que participe de forma mayoritaria, directa o indirectamente, la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, y su adecuación al ordenamiento jurídico así como a los principios generales de buena gestión financiera.*

control financiero del gasto de los fondos europeos, se ha regulado en el Real Decreto Ley 36/2020 de 30 de diciembre para la flexibilización de la gestión.

2. Seguimiento de los proyectos (Artículo 46 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. Básico)

Las entidades del sector público estatal adaptarán el sistema de información contable *para que el registro contable de las operaciones de gasto en las que se incurra a partir del ejercicio 2021 (26)* pueda identificarse a través de un *código de referencia único del proyecto* o iniciativa que a tal efecto se haya asignado por la Autoridad de gestión nacional del correspondiente programa o mecanismo comunitario.

En concreto, serán la IGAE y la *Dirección General de Patrimonio del Estado*, los órganos responsables de incorporar la identificación del código de referencia único a los proyectos o contratos asignado por la Autoridad de gestión nacional, para las convocatorias y los contratos que se aprueben a partir de 2021 (27) en la Base de Datos Nacional de Subvenciones y Ayudas Públicas y la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Junto a estas entidades la *Dirección General de Fondos Europeos* proporcionará servicios en línea para la validación *del código de convocatoria* en la BDNS; *del número de identificación de contrato* en la Plataforma de Contratación del Sector Público; y *del código de referencia único del proyecto* o iniciativa en el sistema de gestión de fondos europeos, a efectos de la incorporación de estos datos en las operaciones contables.

Conforme al diseño del procedimiento a que nos acabamos de referir, las operaciones de gasto (28) serán identificadas a través del código de convocatoria de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) o del número de identificación del contrato en la Plataforma de Contratación del Sector Público, según corresponda, cuando, según la fase de gasto, dicha información ya estuviera disponible.

Finalmente, esta información derivada del seguimiento presupuestario incluirá los importes de ejecución de gastos en las fases en que se establezca,

(26) Únicamente, los susceptibles de imputación a proyectos o iniciativas del Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación,

(27) En este sentido, igualmente, *las entidades del sector público estatal, autonómico y local* establecerán los procedimientos para garantizar que consta en la Base de Datos Nacional de Subvenciones y Ayudas Públicas o en la Plataforma de Contratación del Sector Público, respectivamente, la identificación del proyecto o iniciativa a que corresponden la convocatoria o contrato a que se refiere el apartado anterior, para las convocatorias o contratos que se aprueben a partir de 2021.

(28) Directamente relacionados con los gastos del Fondo NGEU.

así como la identificación del código de convocatoria de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) o el Número de identificación de contrato en la Plataforma de Contratación del Sector Público, según corresponda, cuando según la fase de gasto dicha información ya estuviera disponible.

IV. CONCLUSIÓN

La flexibilización de la gestión y el control presupuestario de los fondos NGUE es uno de los pilares en los que se sustenta la estrategia española en el marco del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia. El Estado ha introducido estas medidas en el Capítulo I del Título IV del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, norma cuya tramitación no ha estado exenta de polémica por haber alcanzado límites de flexibilización que cuestionan algunos principios básicos presupuestarios, como los de especialización y temporalidad de los créditos, o bien por haber relajado el alcance de la fiscalización previa en favor del control posterior. En este proceso flexibilizador no han estado ociosas algunas comunidades autónomas, que también han aprobado normas *ad hoc* en el primer semestre de 2021 (la Comunidad Autónoma de Aragón, sin embargo, con escaso desarrollo a nivel normativo, procedimental y organizativo). Queda por ver si este conjunto de medidas será suficiente para compatibilizar la necesaria flexibilidad con el rigor presupuestario, permitiendo a España absorber los fondos NGEU con rapidez y eficiencia.

V. BIBLIOGRAFÍA

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2021): «Plan de recuperación para Europa».
- DONCEL NÚÑEZ, Sergio y FUERTES FERNÁNDEZ, Adolfo (2021): «La dimensión presupuestaria del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: especialidades en materia de gestión y control», en *Economía Industrial*, número 419, pp. 127-139.
- GIMENO FELIÚ, José María (2021): «De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución», en Observatorio de Contratación Pública.
- LERINS SÁNCHEZ, Eva (2021): «Seminario de actualización jurídica del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Lérida».
- LA MONCLOA (2021): «Plan de recuperación – Gobernanza. La agilización de los procedimientos administrativos».
- OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN, MINISTERIO DE HACIENDA (2021): «Guía básica del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».

- PINTOS SANTIAGO, Jaime y MORENO MOLINA, José Antonio (2021): «Fondos Next Generation EU: medidas afectas a la contratación pública en el Real Decreto Ley 36/2020 (I)», en <https://www.jaimepintos.com/>.
- CONSEJO DE ESTADO (2020): «Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre de 2020, sobre el proyecto de Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».
- FUNCAS (2020): «Plan de Recuperación para Europa: principales elementos e implicaciones para España», en *Papeles de Energía*, número 11, pp. 27-33.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2020): «Dictamen n° 6/2020, de 7 de septiembre de 2020, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia».

LA (TAN) NECESARIA AUDITORÍA DE RESULTADOS EN EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

CRISTINA QUIRÓS CASTRO

SUMARIO: I. EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA Y SU FINALIDAD.- II. EL CONTROL DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA.- III. LA AUDITORÍA DE RESULTADOS.- IV EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN COMO INICIO DEL DESARROLLO DE LA AUDITORÍA DE RESULTADOS: 1. ¿Qué técnicas de revisión van a aplicarse en la consecución de estos objetivos?- 2 ¿Quién va a realizar estas auditorías de resultados?- V. SPENDING REVIEW COMO INSTRUMENTO DE VALORACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS: 1. El desarrollo del spending review: fases de ejecución.- VI. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.- VII. CONCLUSIÓN.- VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia establece como aspecto fundamental el control y seguimiento de las actuaciones que financia y su desarrollo, vinculando la recepción de fondos a su adecuada utilización con el objetivo de maximizar su eficacia y eficiencia, pero también con la finalidad última de conseguir un desarrollo económico de los Estados y un refuerzo de sus estructuras que permitan afrontar futuras crisis con mayores garantías de recuperación y minimizar en lo posible sus efectos negativos.

El control exigido se traduce en la figura de la auditoría de resultados, que extiende el foco de análisis más allá del cumplimiento de la legalidad y la corrección contable y presupuestaria de las cuentas públicas para verificar si el resultado obtenido con las actuaciones desarrolladas es adecuado, eficaz y eficiente y si su impacto en su área de desarrollo y en la sociedad en general es positivo y se corresponde con los objetivos marcados. Este análisis de seguimiento que exige el Mecanismo para sus actuaciones debe mantenerse en el tiempo precisamente como uno de los logros del Plan de recuperación y resiliencia. Desde la perspectiva del gasto público y su obligada eficacia y eficiencia, el spending review se muestra como una evaluación adecuada, sin que ello obste a la realización de otras evaluaciones de las políticas públicas que lo complementen para obtener una visión global de impacto y resultado.

Palabras clave: control; resultado; seguimiento; refuerzo; eficacia; eficiencia; continuidad.

ABSTRACT: The Recovery and Resilience Facility establishes, as one of its fundamental targets, the control and monitoring of the financed projects and their development, linking the receipt of funds to their proper use in order to maximize their effectiveness and efficiency but also with the ultimate aim of achieving an economic development of

the States and a reinforcement of their structures that allow them to face future crises with greater guarantees of recovery and minimize their negative effects.

This required control fixes with the performance audit, which extends the focus of analysis beyond legal compliance and the true and fair view of the assets, to verify if the result obtained with the actions carried out is adequate, effective, and efficient and if its impact on its development area and on Society is positive and fix to the targets set. This follow-up analysis required by the Mechanism for its actions must be maintained over time precisely as one of the achievements of the Recovery and Resilience Facility and the national Plan. From the perspective of public spending and its mandatory effectiveness and efficiency, the spending review is shown as a proper evaluation. Besides, other evaluations of public policies should be done to complement it to provide a global vision of the public action impact and result.

Key words: Control; result; follow-up; reinforcement; effectiveness; efficiency; continuity.

I. EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA Y SU FINALIDAD

Uno de los principios básicos en el funcionamiento de la Unión Europea es la realización de las distintas políticas económicas de los estados miembros dentro del marco de los objetivos generales de la Unión para contribuir a su consecución a través de la cohesión económica, social y territorial. Esta contribución nacional se articula desde la propia Unión con la promoción de un desarrollo armónico de todo el conjunto de los países que la conforman, limitando desigualdades que dificulten la actuación europea global en el contexto internacional y lastren el desarrollo de los países menos favorecidos. En cumplimiento de este principio del artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se ha desarrollado durante toda su existencia una política económica de coordinación, distribución de recursos y cohesión económica y social.

2020 supuso una inflexión en la habitual actuación y desarrollo económico de los países de la Unión Europea. La pandemia mundial provocada por el COVID-19 ha bloqueado durante meses el habitual funcionamiento de numerosas actividades económicas y comerciales, con el consiguiente desequilibrio en la economía de los países y un fuerte impacto negativo en los niveles de recursos y empleos: mayor déficit, mayores tasas de desempleo y menor producción.

El impacto de la crisis sanitaria mundial no ha sido igual en todos los países de la Unión por lo que la recuperación económica se presenta en un escenario muy desigual atendiendo a la capacidad que cada estado miembro puede tener habida cuenta de su situación económico-financiera anterior a la crisis y su capacidad de recuperación. Y esta desigualdad impacta negativa-

mente en el conjunto de la Unión y en su influencia en el contexto económico internacional.

Por ello ha sido necesario diseñar un marco de ayuda financiera a los países miembros de la Unión que permita enfrentar los daños y consecuencias adversas de la pandemia. Este marco de ayuda se produce en un momento económico-financiero especialmente delicado puesto que todos los países de la Unión están afectados por las consecuencias de la crisis sanitaria, lo que ha hecho más necesario plantear un sistema que asegure la recuperación global de la Unión, pero también que la utilización de los fondos a distribuir contribuya al desarrollo estructural, no coyuntural, de las sociedades. Ello permitirá, por un lado, afrontar en un corto plazo la reversión de los efectos negativos de 2020 y, por otro, garantizar para el futuro la posibilidad de que nuevas crisis económicas puedan ser enfrentadas por todos los países miembros con una mayor solvencia en su estructura económica y social, lo que minorará sus efectos negativos.

Con estas premisas se desarrolla el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, aprobado el 12 de febrero de 2021 (Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo), que presenta una novedad fundamental respecto a los habituales Fondos Europeos: la vinculación de las ayudas a la consecución de resultados y a la realización de reformas e inversiones públicas por los Estados miembros en respuesta a los retos determinados en el Semestre europeo de formulación examen supervisión y evaluación de políticas económicas (1), incluidos el pilar europeo de derechos sociales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas. De esta forma el mecanismo tendrá una incidencia duradera en la productividad y en la resiliencia económica, social e institucional de los estados miembros.

II. EL CONTROL DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

Esta característica se configura como un pilar básico del Mecanismo. En su regulación se presta una especial atención a los medios y actuaciones a realizar para garantizar esta vinculación y la aplicación de los fondos atendiendo especialmente al cumplimiento del principio de buena gestión financiera, la prevención y persecución efectiva del fraude, la evasión fiscal, la corrupción y los conflictos de intereses. En ello está el verdadero éxito del Mecanismo.

Así, se establece el control y la evaluación en todas las fases temporales de la vigencia del Mecanismo:

(1) Proceso establecido en el artículo 2 bis del Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las actuaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.



En primer lugar, una evaluación ex ante de la Comisión sobre los planes de recuperación y resiliencia que propongan los Estados miembros, valorando, en los términos definidos por el propio Reglamento, la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia del plan propuesto:

Pertinencia	<ul style="list-style-type: none">• el plan representa una respuesta integral y adecuadamente equilibrada ante la situación económica y social y contribuye a los pilares del Mecanismo
Eficacia	<ul style="list-style-type: none">• La ejecución de las medidas darán lugar a cambios estructurales en las políticas y su incidencia sea duradera
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none">• La justificación del importe de los costes totales está en consonancia con el principio de coste eficacia y es proporcional a las repercusiones económicas y sociales previstas a escala nacional
Coherencia	<ul style="list-style-type: none">• Se presentan medidas de ejecución de reformas y proyectos de inversión pública que representen actuaciones coherentes

Estos criterios serán los que, con carácter general, inspiren también los controles y evaluaciones de resultado y los que se prevén durante la ejecución de las actuaciones financiadas con el Mecanismo. En este sentido, el Reglamento exige a los estados miembros el establecimiento de medidas adecuadas para garantizar que el uso de los Fondos se ajusta al derecho aplicable en la Unión Europea, previniendo el fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación de actuaciones. Y además deben realizar un seguimiento de los avances logrados con los planes de recuperación y resiliencia, que deben ser también coherentes y complementarios con otros programas europeos en curso.

En tercer lugar, existirá una evaluación ex post independiente para analizar y concluir sobre las actuaciones finalizadas y sobre las repercusiones a

largo plazo del Mecanismo. Por lo tanto, la supervisión de la vinculación a los resultados, sean finales o intermedios está presente en todas las fases del Mecanismo.

En España, el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, prevé, en consonancia con las premisas europeas, la necesidad de articular un modelo de selección, seguimiento, evaluación y coordinación de los proyectos y programas de inversión vinculados al Mecanismo. Para ello establece como funciones de la autoridad responsable del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (ministerio con competencias en materia de hacienda), la supervisión de los progresos en relación con los hitos y objetivos del Plan y la presentación de los informes pertinentes sobre la base del resultado de los controles realizados en los términos y condiciones que prevea dicha normativa reguladora del Mecanismo. Además, determina que la autoridad de control del Mecanismo (Intervención General de la Administración del Estado) realizará las actuaciones derivadas del diseño y ejercicio del control de los fondos que se exijan por la normativa europea y promoverá las labores de prevención, detección e investigación del fraude que sean precisos.

En segundo lugar, el Real Decreto establece el régimen de fiscalización previa para el control de los expedientes que implementen la aplicación de los Fondos de los Planes Next Generation, cuyo eje central es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, sin especificar el establecimiento de otro tipo de controles más vinculados al resultado que la función interventora, que se realiza durante las diversas fases de tramitación del expediente y tiene como objeto verificar el cumplimiento de la normativa aplicable, pero no aporta información sobre el resultado de la actuación en si misma ni su incardinación en el proyecto del que forma parte.

En el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia presentado por el Gobierno de España a la Unión Europea (aprobado en Consejo de ministros el 27 de abril de 2021 aprobado por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021) se introduce la realización de controles posteriores que, según su descripción, se identifican principalmente con la auditoría de regularidad, que verifica tanto las operaciones económico-financieras como el cumplimiento de la legalidad vigente. Ello en consonancia con lo establecido en el artículo 22 del Reglamento que establece la obligación de los Estados miembros de comprobar periódicamente que la financiación proporcionada se haya utilizado correctamente de conformidad con todas las normas aplicables en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

Además, de acuerdo con los artículos 22 y 29 del Reglamento, sí se contempla, sin nombrarla, la necesidad de una auditoría de resultados al resaltar

la necesidad de aportar a la Comisión garantías sobre el cumplimiento de los correspondientes hitos y objetivos ya que los estados miembros:

– Deberán declarar en las solicitudes de pago que los fondos se han utilizado para los fines previstos.

– Deberán informar a la Comisión acerca de los indicadores comunes que ella determinará y que deben usarse en los informes sobre los avances realizados para el seguimiento y evaluación del Mecanismo respecto de la consecución del objetivo general y de los objetivos específicos.

El Plan establece, por tanto, el control de regularidad tradicional como herramienta para garantizar el éxito y la buena gestión de los fondos del Mecanismo permitiendo, no obstante a la autoridad de control la planificación y establecimiento de la metodología adecuada para conseguir la finalidad del control que es *«la fiabilidad de los hitos y objetivos, así como prevenir y en su caso, poner de manifiesto y corregir las irregularidades relativas al fraude, la corrupción el conflicto de intereses o la doble financiación (punto 4.6 del Plan. Control y Auditoría)»*.

III. LA AUDITORÍA DE RESULTADOS

El gasto público siempre ha estado sujeto a control a través del examen de la ejecución de los créditos presupuestarios, la aplicación de ingresos, las operaciones financieras, el resultado presupuestario, la estabilidad y sostenibilidad del sistema, etc. así como para asegurar que todos los procedimientos de gestión económico-financiera sean conformes a las normas que los regulan en cada caso. Estos controles permiten determinar el grado de buena gestión desde la perspectiva del cumplimiento de la legalidad, la imagen fiel de las cuentas y la corrección en el manejo de los fondos públicos lo que los hace imprescindibles.

Sin embargo, estas auditorías financieras y de cumplimiento no contemplan la consecución de los objetivos que persigue la realización del gasto, ni la pertinencia de las acciones elegidas para abordar un determinado proyecto o inversión, ni si los recursos disponibles, siempre escasos en las Administraciones Públicas, se han dispuesto con la máxima eficacia y eficiencia, ni tampoco la aportación final: el impacto global de esos objetivos y acciones en la sociedad y en el desarrollo y mejora del sistema económico de un país.

El objetivo general del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia no es otro que fomentar la cohesión económica social y territorial de la Unión, mejorando la capacidad de superación de situaciones adversas, la preparación frente a la crisis, la capacidad de ajuste y el potencial crecimiento de los países miembros y, con ello, la óptima utilización de los recursos económicos que pueden

destinarse. Por lo tanto, adquiere una especial importancia el conocimiento del resultado que generarán los distintos proyectos a poner en marcha, por la necesidad de que todas las economías de la Unión remonten los efectos negativos de la pandemia en primer lugar, pero también porque la adecuada elección de las actuaciones que financie el Mecanismo garantizará el refuerzo de todo el entramado económico de los países para poder solventar futuras crisis económicas y mantener el desarrollo equilibrado y armónico de todos los países miembros.

Ello requiere, sin duda, el desarrollo de controles que permitan disponer de esta información para valorar su propio desarrollo e impacto, no solo por la exigencia para justificar las solicitudes de pago, sino para poder asegurar que los proyectos se desarrollan convenientemente y su resultado es el más satisfactorio para el desarrollo del país y de la sociedad.

Es decir, el enfoque de la auditoría cambia: de la verificación de hechos pasados pasamos a la consideración del presente (cómo se están desarrollando las actuaciones) y al futuro (qué efectos van a tener), y se presenta como elemento central la evaluación de riesgos, es decir el análisis de aquellos aspectos que pueden impedir el cumplimiento de los objetivos y su tratamiento.



La auditoría de resultados tiene un enfoque más integrador de control ya que se extiende a todas las facetas de la actuación que se realiza durante todo el tiempo de su desarrollo. Así lo vemos en la planificación de control que

establece el Mecanismo: la Comisión evaluará el resultado del diseño de los Planes que presenten los estados miembros y estos durante todo el desarrollo de las actuaciones previstas deben realizar controles que, no solo garanticen el cumplimiento de la legalidad y la correcta práctica económico-financiera, sino también si se van cumpliendo los hitos en cada proyecto para conseguir el resultado planificado y su duración en el tiempo. Y, además, la propia Comisión realizará controles posteriores sobre la ejecución llevada a cabo.

Para verificar el adecuado cumplimiento normativo y la inexistencia de doble financiación las funciones de control tradicionales son las más adecuadas al tratarse de los objetivos naturales de la auditoría de regularidad.

Además, desde la perspectiva de la eficacia y la eficiencia del gasto, el control interno tradicional también es importante puesto que es una base adecuada de inicio ya que permite identificar riesgos y valorar, como decíamos, por ejemplo, el crecimiento de la deuda o el déficit público, el fraude, el tipo de incumplimientos de la normativa. Una vez identificados los riesgos, se valorará su impacto, qué tipo de control se puede ejercer sobre ellos y qué medidas resultarían necesarias para contrarrestarlos, en un análisis ya centrado en la eficacia y la eficiencia de las actuaciones realizadas.

El Plan español resalta la necesidad de este análisis de riesgo determinando que, para la realización de las auditorías sobre las solicitudes de pago enviadas a la Comisión, las relativas a la existencia de medidas adecuadas para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, y a la doble financiación de proyectos y vinculación del gasto al Mecanismo, se recogerá en la estrategia de auditoría del Plan y se basará en el análisis de los siguientes aspectos que realice cada Ministerio responsable:

- Importe de coste estimado reflejado en el Plan/Importe de pagos asociados.
- Número de componentes en que interviene/Número de ministerios que intervienen.
- Tipo de gasto subyacente: Contratación/Subvenciones/Otros.
- Número de Administraciones intervinientes: Administración General del Estado/Comunidades Autónomas/Corporaciones Locales.
- Atomización de líneas/proyectos.
- Modelo de control interno a que está sujeto.
- Nivel de riesgo identificado en los análisis previos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

Para esta valoración deberán establecerse una serie de indicadores que permitan medir de forma objetiva su existencia e impacto sobre una actuación determinada y sobre el proyecto al que pertenezca, de forma que se pueda

establecer una conclusión, en el estadio intermedio en el que se produzca este control sobre si la línea de actuación es la adecuada para conseguir el objetivo final o, por el contrario, han de tomarse decisiones que corrijan errores o desviaciones observadas para llegar al resultado final y pueda constatarse:

- que pueden recibirse los pagos de la Unión Europea por la sólida realización del proyecto presentado, su incardinación en el marco de la línea estratégica correspondiente y su contribución al objetivo final de recuperación y resiliencia.
- la inexistencia de incumplimientos normativos, fraude y doble financiación.

En este sentido se pronunciaba el Tribunal de Cuentas Europeo en su Dictamen 6/2020 relativo al Proyecto de Reglamento señalando que *«Un sistema de seguimiento sólido es una herramienta necesaria para evaluar si los préstamos y las subvenciones del MRR se utilizan para cumplir los objetivos, abordar los problemas de ejecución que puedan producirse o adoptar medidas correctoras en caso necesario. El sistema de seguimiento debe proporcionar un vínculo claro entre los objetivos y los indicadores pertinentes. Estos indicadores ayudan a analizar y comparar el rendimiento y pueden ser útiles para determinar prioridades. En la medida de lo posible, estos indicadores deben seguir los criterios RACER (pertinentes, reconocidos, fiables, sencillos y sólidos) y atenerse a las características definidas en las directrices para la mejora de la legislación»*.

Además, la auditoría de resultados contribuirá a suministrar datos para la evaluación de futuros programas y proyectos, a determinar la existencia de soluciones alternativas más eficaces, y a mejorar los propios controles internos de la gestión.

Desde la perspectiva de la eficiencia, el estudio de la correlación entre los recursos utilizados y los fines conseguidos permite un mayor ajuste presupuestario y la posibilidad de reasignar adecuadamente los fondos a las actividades desarrolladas.

IV. EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN COMO INICIO DEL DESARROLLO DE LA AUDITORÍA DE RESULTADOS

Estos controles, que deberán realizarse para garantizar la correcta ejecución de las actuaciones, se refieren a resultados intermedios, pero resultan muy importantes para acometer adecuadamente el resto de las actuaciones que conformen el proyecto a realizar que también será objeto de un control, una vez finalizado, también de resultados. Y ello porque lo que subyace en el Mecanismo establecido, además de la clara exigencia a los estados miembros de que realicen un seguimiento que permita garantizar que los proyectos sirvan

a los objetivos que se persiguen, es que se mantengan los instrumentos de mejora de la gestión de las distintas políticas públicas dotando a los estados de una herramienta básica para afianzar su crecimiento, su desarrollo estructural y su solidez frente a futuras situaciones críticas.

En este sentido, en el Plan español, su componente 29, Mejora de la eficacia en el gasto público, enuncia la evaluación de las políticas públicas como un eficaz instrumento de mejora de la eficiencia de gasto de las diferentes Administraciones, a través de un análisis ex post de los resultados concretos de las diferentes políticas con el objetivo de mejorar su diseño. Partiendo de esa premisa, el Plan prevé reforzar los mecanismos de evaluación y modernizar las prácticas presupuestarias con el objetivo de mejorar la eficiencia en el gasto y la sostenibilidad de las cuentas públicas extendiendo la realización del spending review e incorporando sus conclusiones a la toma de decisiones sobre las distintas políticas públicas.

Es destacable la puntualización que el Plan realiza respecto a la experiencia que supone la configuración del Mecanismo como sistema basado en resultados para aprender de la experiencia del diseño y gestión del Plan y analizar su extensión a otros ámbitos del Presupuesto. Realmente, la necesidad de realizar el análisis de los resultados del Plan para su correcto desenvolvimiento constituye en sí el inicio de este componente sin perjuicio de que se proyecte su desarrollo como actuación intrínseca de las Administraciones Públicas en un marco temporal quinquenal.

Resumiendo su contenido, perfectamente aplicable a los hitos de control que el propio Mecanismo exige para él, podemos señalar como objetivos de la auditoría de resultados:

- incrementar la calidad del gasto público a través de la incorporación de sus resultados a las siguientes actuaciones a realizar (si se trata de una revisión de resultados intermedios) y a la toma de decisiones en el ámbito presupuestario,
- asegurar la estabilidad presupuestaria y reafirmar la sostenibilidad de la deuda pública, el fomento de la inversión y la recuperación económica firme y continuada,
- mejorar las estructuras y calidad de la gestión, de la información de los programas y de su desempeño.

1. ¿Qué técnicas de revisión van a aplicarse en la consecución de estos objetivos?

Básicamente, el Plan establece el spending review como control de la eficacia, eficiencia y economía, pero también introduce una evaluación de políticas

públicas, orientada a la revisión del alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la transición ecológica, que permita obtener información sobre otros aspectos, no solo económicos, que pueden contribuir al progreso y facilitar la reorientación y ajuste de las actuaciones, sirviendo de referencia en la rendición de cuentas a la Sociedad. La evaluación es un proceso incluyente en el que se observan diversos aspectos: desde la normativa reguladora a la estricta gestión de las actuaciones y la toma de decisiones de altas instancias, su incardinación y efectos en otros planes, actividades y políticas nacionales y locales en la materia y también el impacto directo y la perspectiva de la ciudadanía, los beneficiarios concretos e incluso el ámbito internacional. Asimismo, una evaluación puede aportar referencias importantes para la mejora de las destrezas y conocimientos en el área evaluada, contribuyendo a perfeccionar todos los aspectos de la gestión.

2 ¿Quién va a realizar estas auditorías de resultados?

En principio, respecto al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, claramente se establece el seguimiento a realizar por los distintos Ministerios gestores del Plan, que como señalamos, deberá incluir esta valoración sobre la eficacia y eficiencia de los resultados y su impacto en la finalidad última del Mecanismo, y los controles que debe llevar a cabo la Autoridad de control, independiente de los gestores, que es la Intervención General de la Administración del Estado, especialmente aquellos dirigidos a justificar el pago de las solicitudes atendiendo a la exigencia del artículo 22 del Reglamento del Mecanismo.

Como aspecto a desarrollar en el Plan de recuperación se plantea la realización de las auditorías de resultados por un organismo independiente de las Administraciones, la AIREF, que será quien lleve a cabo el spending review.

En el ámbito de las evaluaciones de políticas públicas no se determina con exactitud qué órgano va a desarrollarlas si bien igualmente habrá de gozar de independencia para su realización.

Al margen de este Plan quinquenal de revisiones, la utilidad de estas en cuanto a la visión clara que pueden ofrecer del funcionamiento y efectos reales de las actuaciones administrativas para la Sociedad y las cuentas públicas aconseja su extensión, no solo a las grandes áreas de gasto y actuación de los PGE sino también al desarrollo de las distintas políticas y programas de gasto más concretos, incluyendo también las actuaciones regionales o locales. Existen otros órganos que pueden llevar a cabo este tipo de auditorías cuya confluencia con la AIREF puede constituir un complemento muy importante para el desarrollo de una evaluación global y detallada en todas las instancias administrativas españolas como son el Tribunal de Cuentas, los Órganos de Control Externo Autonómicos, y diversas agencias de evaluación de las CC. AA.

Como paso previo a la descripción de las características básicas de este tipo de auditorías hemos de concluir que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ha puesto de manifiesto la importancia de la auditoría de resultados como forma de control que permite no solo evaluar los aspectos legales y financieros sino también la propia evolución de la actividad auditada permitiendo la corrección de aquellos aspectos que pueden alejarla de sus objetivos finales y otorgando una información muy valiosa sobre los efectos de esa gestión cara a la valoración de su impacto social y económico y a la toma de decisiones futuras al respecto.

V. SPENDING REVIEW COMO INSTRUMENTO DE VALORACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS

El *spending review*, o revisión del gasto, es un método específico para valorar si el gasto público se ejecuta correctamente, determinando si se realiza desde la mejor alternativa posible y proponiendo mejoras para su gestión. Su finalidad es detectar las posibles mejoras en la eficacia de las políticas públicas y la determinación de su eficiencia. No es una evaluación, pues no desarrolla todos los aspectos de esta, ni una auditoría financiera, que se limita a verificar el correcto funcionamiento y registro de los flujos financieros.

Este doble objetivo puede contribuir directamente al logro de la consolidación fiscal, presentando diferentes alternativas que mejoren la consecución de las políticas existentes y la posibilidad de realizar nuevas políticas incrementando la eficiencia de las existentes, teniendo el ahorro como meta principal. Ello, no obstante, no implica solo medidas de reducción estricta de gasto sino también la revisión de la forma en que se producen las distintas actuaciones puede llevar a conclusiones que permitan una misma cantidad y calidad de los servicios, si no mejor, con un coste menor: son los llamados ahorros operativos.

¿Dónde adquiere una especial importancia el *spending review*? Sin duda, en la preparación del presupuesto, permitiendo a este afianzar su carácter programático y asignar los créditos a los distintos programas con una base sólida de conocimiento de su desarrollo que impactará directamente en la consecución de una ejecución más ajustada, evitando reiteraciones de actuaciones ineficaces y rutinarias y desviaciones de gasto e ineficiencias en la aplicación de ingresos.

No debe confundirse por su nomenclatura el *spending review* o revisión del gasto con la tradicional reducción del gasto que los gobiernos cíclicamente realizan en tiempos de crisis económica: una reducción, de carácter general, aplicada de forma porcentual en ocasiones en los distintos centros de gasto, con el único objetivo de igualar las cifras totales de gasto presupuestario a la estimación de ingresos, no suele incorporar un ejercicio de revisión de inefi-

ciencias ni la retirada de programas obsoletos e ineficaces ya que se ampara, en muchas ocasiones, en la confianza y conocimiento de los centros gestores de que, a través de futuras modificaciones presupuestarias, se daría cobertura a los gastos en principio objeto de reducción pero que, sin embargo, se van a ejecutar con el consiguiente incremento final del déficit y la deuda.

El *spending review* implica partir del estudio de los programas y actuaciones, determinar la realidad de sus objetivos y la importancia de sus logros e impactos. De esta forma pueden reducirse aquellas que hayan devenido inoperantes o su importancia sea escasa en el conjunto de las políticas, lo que permite afianzar prioridades, reasignar recursos y desarrollar adecuadamente aquellos proyectos que verdaderamente resulten útiles.

En el entorno de los países de la OCDE, el *spending review*, ha venido realizándose en algunos países desde mediados de la década de 1990 (Canadá, Australia, Países Bajos). Se inició con la finalidad de implantar consolidaciones fiscales importantes, y abarcaba gastos muy concretos que se abordaban solo desde la perspectiva de su eficiencia. Esto supuso en ocasiones que si se lograba el objetivo de consolidación fiscal se suspendía el ejercicio del *spending review*.

La crisis económica de la primera década del siglo XXI supuso un cambio de estrategia en la utilización del *spending review*. La crisis puso de manifiesto a los distintos países, que el recorte uniforme de gasto para lograr el objetivo de consolidación era insuficiente, que existían muchos defectos en el diseño estructural de las distintas políticas públicas y que posiblemente una de las mejores herramientas fuera la identificación de las medidas de ahorro y el comportamiento y efectos de las distintas actuaciones para acometer las reformas necesarias frenar realmente el daño que causó a las finanzas públicas.

Esta perspectiva se plasmó en las revisiones generales y continuadas en el tiempo realizadas en países como Canadá o el Reino Unido, y el comienzo de la utilización del *spending review* en otros como Irlanda o Italia.

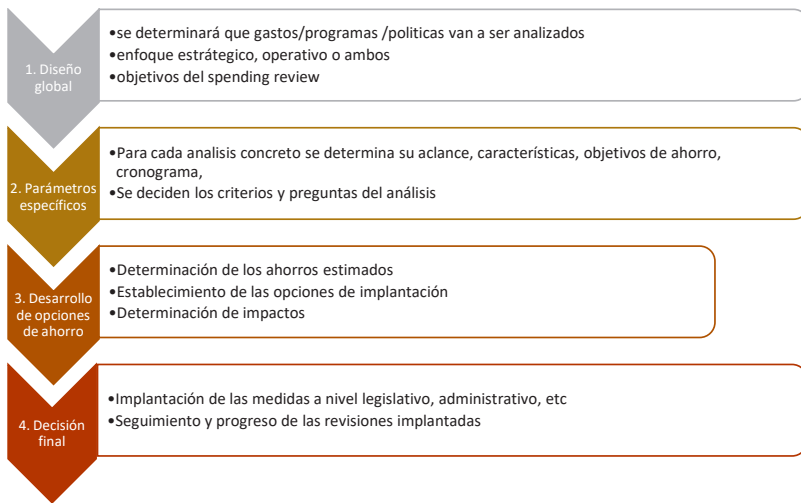
En España, como en otros países, la crisis económica supuso un aumento muy grande en los niveles de deuda y déficit y una evolución muy moderada de los ingresos frente al constante aumento de áreas de gasto intrínsecamente crecientes como salud, educación o el gasto de pensiones dada la evolución demográfica. Este impacto negativo se ha multiplicado con los efectos de la crisis sanitaria, por lo que el esfuerzo a realizar, plasmado en el Mecanismo de recuperación desde las Instituciones de la Unión Europea, pero también desde cada país no debe ser solo a corto plazo con medidas rápidas focalizadas en aspectos concretos sino también a medio y largo plazo con una revisión exhaustiva y continuada que permita verdaderos ahorros estratégicos en una visión conjunta de la actuación pública.

1. El desarrollo del *spending review*. Fases de ejecución

Podemos distinguir dos direcciones básicas en el desarrollo del análisis:

- Estratégica, que ahonda en el carácter prioritario de una política. Analizando cada uno de sus programas y gastos se determina la importancia de la política en la línea estratégica del gobierno, la relación del coste de sus programas y su contribución a la política, con el objetivo de reasignar adecuadamente los recursos presupuestarios y detectar riesgos relativos a si las actuaciones responden a objetivos obsoletos, redundantes o incoherentes con otras políticas.
- Operativa, que permite incrementar el rendimiento de la financiación de cada programa a través del logro de una mayor eficiencia de la actividad pública.

Las fases de trabajo son las siguientes:



1. Diseño global. Se parte, por tanto, de la identificación y análisis de la situación en el sector específico que se va a revisar, determinando el alcance general de la revisión, si esta va dirigida solo a medición de su eficacia o si se atiende también a criterios de eficiencia que permitan valorar ahorros estratégicos.

La experiencia acumulada en los distintos países sugiere que el *spending review* no debe ser solo un instrumento para realizar recortes puntuales del gasto público sino también servir para la reasignación continua y el logro de un contexto de gasto moderado duradero, no solo como medida puntual

en escenarios de crisis. Ello implica que la revisión tienda a identificarse con el periodo de programación presupuestaria, es decir anual, aunque podría considerarse en programas o políticas plurianuales una revisión que abarque ese espacio de tiempo. Esta circunstancia permite también una mejor consideración de aquellas actuaciones de inversión necesarias para producir un ahorro en los gastos que se producen. Ha de tenerse en cuenta en el diseño de la revisión que en muchos casos su aplicación no podrá realizarse de forma rápida sino a medio plazo y deberán fijarse objetivos intermedios hasta el logro del resultado final.

2. Parámetros específicos. En segundo lugar, se desciende al análisis específico de áreas o programas concretos, estudiando sus objetivos, prioridades, actividades dentro del programa, presupuesto, bases de información y órgano responsable de su ejecución. Con ello es posible diseñar qué criterios y preguntas se van a utilizar en el análisis para lograr el objetivo de la revisión.

Los criterios básicos en el *spending review* son la eficacia, es decir determinar el grado en que una operación alcanza o se espera que alcance sus objetivos en un periodo determinado y con relación a los resultados esperados inicialmente; y la eficiencia o hasta qué punto los resultados obtenidos en una actuación, programa o política se han obtenido adecuadamente, pero con una menor cantidad de recursos financieros humanos y materiales. Ello sin perjuicio de que se puedan establecer otros como la pertinencia, la coherencia, etc. en la revisión.

Las preguntas de este análisis, dirigidas a poder evaluar ambos criterios responden a los siguientes tipos principales:

- Eficacia: ¿en qué medida se han cumplido los objetivos? ¿Qué acciones han sido básicas para la consecución de estos? ¿Qué factores han influido positiva o negativamente en el logro de los objetivos previstos?, etc.
- Eficiencia: ¿Cuál ha sido el coste real de la actuación analizada? ¿qué actuaciones se promovieron para lograr una óptima gestión del gasto? ¿Como se han utilizado los distintos tipos de recursos disponibles? etc.

Estas preguntas, para ser útiles en la revisión a realizar han de cumplir una serie de requisitos básicos en el diseño del análisis: deben ser objetivas, claras y concretas, responder al objetivo de la revisión, ser apropiadas para el momento de desarrollo de la política o programa analizado y ser medibles, es decir, su respuesta tiene una base de información con la que trabajar e instrumentos que permitan obtener esa información.

Esta medición se realizará a través de diversos indicadores, que son herramientas de medida de las distintas variables (resultados, cambios, actuación administrativa etc.) Los indicadores existen en todas las fases del proceso: en

las fases de diseño se incluirán indicadores de diagnóstico para analizar el contexto geográfico, social o económico en el que desarrolla el programa y el resultado estratégico que se espera obtener con el *spending review*.

En la fase de ejecución deben establecerse indicadores que midan la actividad, el producto y los recursos que se utilizan, y en la fase de resultados deberán establecerse los que midan los efectos directos o indirectos de las acciones y la repercusión de la actuación o programa analizado.

Un punto clave a tener en cuenta sobre los indicadores que se pueden utilizar es que, si bien son una fuente importante de información para la revisión del gasto, no ofrecen el resultado del análisis, incluso pueden resultar contraproducentes al no ofrecer todos los aspectos de un resultado (por ejemplo, miden el volumen de expedientes gestionados para llevar a cabo un determinado programa de gasto, pero esta cifra no implica en sí misma la eficacia de la acción determinada, ni la eficiencia de la gestión pública) Por este motivo, los indicadores, normalmente de carácter cuantitativo, introducidos en la documentación presupuestaria de las distintas Administraciones, como dato de medición de los distintos programas de gasto, suelen tener un valor limitado en el *spending review*.

Por ello, los indicadores a seleccionar deben ofrecer medidas sólidas y cuantificables, de clara interpretación, elaborarse a partir de fuentes de datos comprobadas y permitir una evaluación continuada en el tiempo.

3. Desarrollo de opciones de ahorro. El desarrollo específico de la revisión supone que con el análisis del programa o actuación concreto se va a poder evaluar su eficacia y eficiencia, determinar su impacto, generar alternativas distintas atendiendo a sus costes, sus resultados esperados y reales y las opciones de ahorro estimadas.

Es *spending review* utilizará métodos cuantitativos en su análisis al tratarse de evaluaciones fundamentalmente económicas. Dentro de estas técnicas podemos señalar la evaluación económica como técnica importante:

- Análisis coste-minimización, para comparar costes de distintas alternativas.
- Análisis coste-efectividad, para valorar resultados no expresables en unidades monetarias comparándolas con los costes monetarios del programa. Este análisis es muy útil para evaluar el uso eficiente de los recursos y comparar distintas alternativas con mayor o menor coste, pero manteniendo el mismo nivel de resultado.
- Análisis coste-consecuencia, para disponer del coste individual de cada resultado.
- Análisis coste-beneficio, para comparar todos los costes de un política y se determina con cuáles se obtienen un beneficio neto mayor.

Ello no quiere decir que no se utilicen otro tipo de técnicas de perfil cualitativo que complementen los resultados obtenidos y que permitan desarrollar las opciones de ahorro y eficiencia de una manera más completa.

En el contexto deseable de un *spending review* continuado será también muy importante establecer procedimientos que favorezcan la información sobre los resultados obtenidos y con ello asegurar que anualmente, en la elaboración de los presupuestos se pueda tener en cuenta a la revisión para la asignación de los créditos presupuestarios.

4. Decisión final. Una vez realizada la revisión y determinada la opción más aconsejable para el objetivo establecido procede su implantación. La implantación deber ser total, es decir debe abarcar coherentemente todos los ámbitos de desarrollo del gasto que se revisa. Desde la legislación aplicable, los procedimientos administrativos, los órganos gestores y desarrolladores de las actuaciones y por supuesto, las modificaciones concretas en la actuación revisada.

En este punto resulta imprescindible la implicación de todas las instancias administrativas y de gobierno, tanto poderes decisorios como ejecutivos. Si su actuación es clave en la determinación del establecimiento del *spending review* o de otras técnicas evaluatorias de las políticas públicas, e igualmente importante es su apoyo para llevar a cabo los distintos procesos de revisión, es necesario que se involucren en la posterior reasignación de recursos y toma de decisiones sobre nuevas prioridades y desarrollos. La experiencia en los países de la OCDE ha puesto de manifiesto que la falta de voluntad de las instituciones de implantar las medidas propuestas por las revisiones supuso mantener los mismos errores de asignación presupuestaria anulando el trabajo del *spending review* y sus posibles efectos positivos sobre la economía.

Por último, ha de señalarse que es deseable que el *spending review* se mantenga durante toda su realización centrado en los objetivos de eficacia y eficiencia que le caracterizan, evitando la introducción de otros objetivos que pueden contribuir negativamente al resultado con la generación de medidas que por su amplitud pueden ser difusas y poco centradas en el objetivo final pretendido de opciones de ahorro.

El proceso de revisión del gasto, por supuesto, a menudo señalará aspectos de las políticas o los programas que demanden una mejora de la gestión o su rediseño en un marco más amplio, no solo referido al gasto que suponen. Sin perjuicio de tomar en consideración estas indicaciones, que podrán ser objeto de una mayor investigación y seguimiento en un proceso separado del *spending review* propiamente dicho.

En conclusión, el *spending review* se presenta como un mecanismo idóneo para una buena priorización del gasto, que requiere que se tomen decisiones correctas sobre nuevos gastos en el marco de la situación económica de un

país y con el objetivo de reforzar su capacidad de desarrollo, pero también supone que el gasto que se produce esté sujeto a un control crítico constante además de los tradicionales enfoques, por supuesto muy necesarios e insustituibles, de cumplimiento de la legalidad y fiel reflejo de las cuentas públicas con sometimiento a las normas contables de aplicación. Es deseable que la revisión del gasto se convierta en una característica permanente del proceso de elaboración del presupuesto integrándose definitivamente en él y permitiendo la adecuación óptima de los recursos económicos disponibles a las tareas a desarrollar.

VI. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El Plan de resiliencia español establece como mejora de la eficacia del gasto público el establecimiento y extensión del *spending review*, pero también abre la puerta a otro tipo de evaluaciones de las políticas públicas analizando otros parámetros que, como decíamos anteriormente no conviene incorporar al *spending review*, pero si complementarlo.

Hay que señalar que las actuaciones públicas presentan numerosos matices que, sin negar su influencia en la calificación de la eficacia y eficiencia de los gastos que las sustentan, necesitan un análisis separado y resultan importantes de cara a su repercusión e impacto en la sociedad.

La evaluación de las políticas públicas puede ser muy diversa atendiendo a las cuestiones a las que pretende dar respuesta. A las ya conocidas clasificaciones temporal, en función de si se realiza con anterioridad a la intervención pública, intermedia, durante la realización de la política que se avalúa o ex post, y orgánica (interna o autoevaluación externa por órgano independiente del que lleva a cabo las actuaciones de la política) se unen otras, por ejemplo:

- según el método: centradas en objetivos, vinculadas a una utilidad técnica, a la utilidad institucional y política, centradas en el impacto o en el modelo estructural correspondiente,
- según la técnica empleada, pueden ser descriptivas de una situación, analíticas, evaluadoras de la relación de causalidad entre los resultados y el impacto,
- por su propósito pueden distinguirse evaluaciones formativas, de transparencia, de calidad institucional, etc. Estas evaluaciones permiten profundizar sobre la lógica interna de objetivos y actuaciones para analizar la finalidad perseguida y el papel de los distintos actores que participan en los procesos,
- por su contenido, además del presupuestario y de coste beneficio puede haber evaluaciones de calidad de la regulación, de utilidad, de

coherencia, de cobertura, de necesidades, con perspectiva de género, de riesgos, etc.

Como veíamos en el *spending review*, los principales criterios de análisis eran la eficacia y la eficiencia. Sin embargo, existen otros criterios aplicables en el ámbito global de la evaluación, algunos de los cuales ya ha determinado la Unión Europea en el Reglamento del Mecanismo que servirán de base a las actuaciones de la Comisión respecto a los Planes nacionales y su posterior seguimiento. Así, sin carácter exhaustivo han de enumerarse los siguientes:

- *Pertinencia*: verificar que las medidas de la política o programa evaluado está orientadas a resolver la necesidad existente y son congruentes con el propio objetivo perseguido.
- *Relevancia*: valora la importancia de las medidas que se analizan en un marco más general de una política o conjunto de ellas.
- *Coherencia interna*: comprueba la relación entre los objetivos perseguidos y las medidas establecidas para ello.
- *Coherencia externa*: mide el efecto de las medidas no solo internamente en la política analizada sino respecto a otras políticas verificando su interacción y los efectos positivos y negativos de esta correlación.
- *Complementariedad*: es el grado en que varias políticas confluyen en el logro de un objetivo común.
- *Implementación*: valorar cómo se ha puesto en práctica la política evaluada, examinando los procedimientos, estructuras y actores de la actividad y su impacto en el desarrollo satisfactorio de la política.
- *Cobertura*: analiza el colectivo al que se dirige una determinada política y programa y hasta qué punto ha sido recibido su impacto.
- *Sostenibilidad*: en un análisis *ex post*, analiza si los beneficios obtenidos continúan después de concluida la intervención y en qué grado.
- *Equidad*: valora si los resultados están distribuidos justamente y los objetivos se han definido atendiendo también a un criterio equitativo.

En función de los objetivos de evaluación y de las preguntas que se establezcan para desarrollar el análisis, se aplicarán diferentes técnicas:

- *Métodos cualitativos*: más indicados para la evaluación socio económica, porque permiten explicar patrones causales y determinar el impacto en diferentes grupos (beneficiarios, colectivos de población etc.). Permiten valorar reacciones o actitudes de los individuos (motivación, calidad, disposición). Como ejemplo de estas técnicas podemos citar las entrevistas, grupos de discusión, análisis documental, estudio de casos reales, matriz DAFO...

- Métodos cuantitativos: permiten la toma de decisiones a través de la obtención de resultados agregados y realizar estimaciones sobre la cuantía del cambio, analizando comparativamente diversas estrategias y permitiendo el análisis de tendencias.

Además de las evaluaciones económicas, existen otros métodos como el análisis factorial, para identificar qué factores inciden o condicionan el logro de los resultados previstos, la regresión o cálculo de la influencia que cada variable tiene individualmente considerada sobre el resultado, o la encuesta, que permite disponer de información directa facilitada por los diversos actores.

- Por último, determinadas evaluaciones requieren la utilización de métodos mixtos, es decir, técnicas cuantitativas y cualitativas que se complementan entre sí y permiten un análisis de objetivos más amplios.

El instrumento de desarrollo de toda evaluación es la matriz de evaluación. En ella se integran de forma lógica todas las pautas necesarias que van a dirigir el análisis. Esta herramienta es flexible y puede ser modificada conforme se van obteniendo más información y conocimientos de la actuación a evaluar.



Tanto las preguntas de evaluación como las subpreguntas plantean los objetivos de la evaluación, (por ejemplo, cuál es el grado de desarrollo de una determinada medida, si ha contribuido al mayor desarrollo del objetivo que persigue, qué actuaciones se han promovido y a través de las subpreguntas se van desarrollando aspectos determinados del trabajo en un nivel inferior de análisis).

Las preguntas y subpreguntas responden a los criterios de evaluación que señalábamos con anterioridad ya que estos constituyen el enfoque de las respuestas que se pretenden conseguir.

Para realizar esas valoraciones será fundamental utilizar la técnica o metodología apropiada y determinar qué indicadores o estándares de estimación o evaluación van a utilizarse (indicadores de actividad, de resultados, de impacto, de eficacia, etc.)

Y por último se determinarán las fuentes de información, que podrán ser internas (informes de las instituciones, reglamentos de funcionamiento, programas operativos, registros) o externas (documentación bibliográfica, investigaciones, publicaciones). Debe procurarse que esté garantizada su validez, su fiabilidad y su carácter intertemporal para asegurar el resultado de la evaluación.

VII. CONCLUSIÓN

El establecimiento de actuaciones de evaluación, bien focalizadas en la revisión del gasto, bien dirigidas al análisis de resultados e impactos de las distintas actuaciones públicas en la sociedad en general, o la confluencia de ambas, permite disponer de una información que no puede obtenerse a través de los informes de gestión centrados solo en una actividad determinada, ni por los tradicionales controles de regularidad. La demanda de una actuación pública fuerte y equilibrada con resultados positivos en la población es una demanda constitucional y social enunciada en los principios que debe regir la actuación de las instituciones públicas.

Es inevitable reiterar que la actual crisis o futuras crisis económicas exigen también este tipo de reflexión y conocimiento para establecer la estrategia económico-financiera que permita a los estados superar las fases negativas del ciclo, pero también reforzarse para afrontar con mejores expectativas una situación futura similar.

El mecanismo de recuperación y resiliencia es una oportunidad no solo para avanzar en la mejora económica sino también para dar impulso a la realización de estas revisiones y evaluaciones de los gastos y las distintas políticas públicas y contribuir con ello, no solo al desarrollo adecuado del Mecanismo europeo y la recepción de fondos sino también a la mejora de las actuaciones públicas, fomentando ahorros y sinergias evitando resultados fallidos de políticas y programas inoperantes e iniciando reformas que permitan un desarrollo futuro y no el estancamiento de la gestión en soluciones obsoletas e ineficaces.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AEVAL (2015): *Guía Práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*.
- AIREF. (2017): *Plan de acción de la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas*.
- (2019): *Plan de acción de la revisión del gasto del conjunto de las Administraciones Públicas (FASE II)*.
- MORAL-ARCE, Ignacio (2018): *Revisiones de gasto con enfoque de género, una aproximación desde la experiencia comparada internacional*.
- OCDE, ROBINSON, Marc. (2013): *Spending reviews (GOV/PGC/SBO) (2013)*.
- OCDE (2010): *Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo (2010)*.
- OCDE (2019): *Mejores criterios para una evaluación (2019)*.
- WORLD BANK (2010): *Handbook on impact evaluation. Quantitative methods and practices (2010)*.

