

DEBATES

¿CUMPLEN EL DERECHO EUROPEO Y ESTATAL LAS NORMAS AUTONÓMICAS SOBRE LA GESTIÓN DE LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN? (*)

RICARDO RIVERO ORTEGA
Catedrático de Derecho administrativo
Universidad de Salamanca

SUMARIO. I. LA IMPORTANCIA DE CONOCER Y CUMPLIR LAS NORMAS EUROPEAS REGULADORAS DE LOS PROYECTOS DE NUEVA GENERACIÓN.– II. LA INSUFICIENTE REGULACIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL.– III. PANORÁMICA DE LAS NORMAS AUTONÓMICAS SOBRE LOS FONDOS.– IV. DISONANCIAS ENTRE EL DERECHO EUROPEO, EL ESTATAL Y EL AUTONÓMICO.– V. CONCLUSIÓN: LOS RIESGOS DE INCUMPLIR POR UNA DEFICITARIA IMPLEMENTACIÓN EN CASCADA.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La aprobación del Instrumento de Recuperación y resiliencia y su regulación por parte de las instituciones europeas ha activado normas sucesivas en los niveles estatal y autonómico. Estas leyes y reglamentos deben cumplir las indicaciones de los reglamentos europeos para evitar expedientes de reintegro.

Palabras clave: Fondos Europeos, instrumento Next Generation EU; recuperación, transformación y resiliencia; Derecho europeo, Derecho estatal y Derecho autonómico.

ABSTRACT: The approval of the recovery and resiliencie instrument and its regulation by de european institutions has activated successive rules in the state and regional levels. These laws and provisions must comply with the indications of the European regulations to avoid repayment of subsidies.

Key words: European Funds, Next Generation EU; transformation and resilience facility; European law, State law and regional law in Spain.

I. INTRODUCCIÓN: LA IMPORTANCIA DE CONOCER Y CUMPLIR LAS NORMAS EUROPEAS REGULADORAS DE LOS PROYECTOS DE NUEVA GENERACIÓN

La aprobación del Instrumento europeo de recuperación y resiliencia es una muestra extraordinaria de realización de la solidaridad que mueve todo el

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 02/02/2022 y evaluado favorablemente para su publicación el 12/04/2022.

proceso de integración. Una lectura superficial de los tratados no hace pensar que fuera posible adoptar medidas de esta envergadura, por sus consecuencias para el futuro de las economías de los estados miembros.

A partir de los artículos 122 y 175.3 del Tratado de funcionamiento de la Unión europea, entre otras referencias, la Comisión presentó su Comunicación de 27 de mayo de 2020, «el momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación». Este documento da pie al paquete de estímulos aprobado por el Consejo europeo en julio de 2020, ratificado en noviembre por el Parlamento europeo.

Un primer Reglamento de 14 de diciembre de 2020 regula el instrumento de recuperación tras la crisis Covid-19, dirigido a «...restablecer los mercados de trabajo, así como los sistemas de servicios de asistencia sanitaria y revitalizar el potencial de crecimiento sostenible y de empleo...». Las medidas prioritarias se identifican de un modo que, si un Estado miembro derivara recursos del instrumento hacia otro tipo de políticas, su plan de recuperación se vería comprometido y en riesgo por acciones de exigencia de devolución de fondos.

Una segunda norma de Derecho derivado a tener en cuenta es el Reglamento 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo europeo de Recuperación y Resiliencia. Este reglamento contiene previsiones mucho más detalladas en la línea de articular procedimientos y medios concretos de supervisión de la correcta aplicación de los fondos, así que su contenido nos interesa igualmente, al marcar acciones que los Estados como hemos avanzado proyectarán a nivel interno.

Este reglamento hace mención expresa al artículo 175.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, pero también a los artículos 120 y 121 del mismo Tratado. Así mismo, se menciona el artículo 148, que se refiere a las políticas de empleo. Y el 174, sobre la cohesión económica y social. La crisis COVID ha afectado a todos estos indicadores y objetivos, así que la activación de medidas extraordinarias para paliar sus daños se considera proporcionada.

Como las medidas son extraordinarias y comprometen el futuro financiero de la propia unión y los estados, este mecanismo se vincula de manera novedosa a la «consecución de resultados». Tal idea debe ser retenida por todos los gestores públicos y privados que aspiren a recibir o reciban fondos de recuperación. Las nociones de hitos y objetivos a las que después nos referiremos son tal vez las más potentes y difíciles de realizar respecto de las experiencias precedentes en la realización de proyectos financiados con fondos europeos.

Así, el considerando 18 del Reglamento establece. «los tipos de financiación y los métodos de ejecución que se establezcan conforme al presente Reglamento deben elegirse con arreglo a su capacidad para cumplir los objetivos específicos de las acciones y para lograr resultados, teniendo en cuenta,

en particular, los costes de los controles, la carga administrativa y el riesgo de incumplimiento previsto».

La norma prevé un procedimiento de suspensión de los compromisos por mayoría cualificada inversa. Si la Comisión lo activa, da pie a un diálogo estructurado que permita expresar sus opiniones al Parlamento Europeo (1).

La Comisión debe presentar un informe con un plazo límite del 31 de julio de 2022. Antes ya se habrán analizado y aprobado los planes de recuperación y resiliencia de los estados miembros, cuyo procedimiento se prevé también en este Reglamento.

La liberación de fondos depende del cumplimiento de hitos y objetivos, una exigencia metódica que se proyectará en cascada sobre todas las entidades que presenten planes. A estos efectos, se prevé el establecimiento de un cuadro de indicadores, que debería estar operativo en diciembre de 2021 y ser actualizado por la Comisión dos veces al año.

Para insistir aún más en la exigencia de efectividad del Reglamento, el considerando 68 merece ser reproducido en su literalidad: «Debe llevarse a cabo una evaluación independiente en la que se examine la consecución de los objetivos del Mecanismo, la eficiencia en la utilización de sus recursos y su valor añadido. Cuando proceda, dicha evaluación debe ir acompañada de una propuesta de modificación del presente Reglamento. Además, debe realizarse una evaluación *ex post* independiente en la que se analicen las repercusiones a largo plazo el Mecanismo».

También se indican en los considerandos las normas aplicables al mecanismo, Reglamentos sobre intereses financieros de la Unión, y los relativos a la prevención, detección, corrección e investigación del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, incluyendo la imposición de sanciones administrativas. Los procedimientos deben respetar las normas de simplificación y los principios del llamado Reglamento financiero (2018).

El mecanismo que se aprueba debe respetar el principio de adicionalidad de la Unión. Esto es importante porque significa que no debe sustituir a los gastos nacionales ordinarios, salvo en casos debidamente justificados. También se hace referencia al principio de «no causar un perjuicio significativo», por el que debe velar la Comisión. Estos dos principios deberían haber sido reiterados y enfatizados en las normas nacionales (estatales y autonómicas), pero como veremos en los siguientes apartados no ha sido el caso en España, donde apenas se señalan las líneas rojas comunitarias de la ejecución de los fondos.

(1) WITTE, B., «The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift», *Common Market Law Review* (2021).

Las fuentes diversas de financiación de los proyectos serán probablemente uno de los motivos más frecuentes de controversia en el futuro, así como también se calibrará en su seguimiento el impacto ambiental generado por su ejecución, siendo en algunos casos fácil de demostrar la contribución mitigadora del cambio climático (energías limpias), pero no tanto en otros que producen huella de carbono.

El considerando 10 enuncia los seis pilares en los que deben basarse las acciones financiadas con el instrumento: transición ecológica, transformación digital, 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 de 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 aumentar la capacidad de respuesta y la preparación ante las crisis y políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como educación y el desarrollo de capacidades.

De toda la lectura de los considerandos del preámbulo del reglamento extraemos conclusiones útiles a la hora de plantear y formular los proyectos, pero queremos poner énfasis en el considerando 34: «Las autoridades regionales y locales pueden ser socios importantes en la aplicación de las reformas y las inversiones. A este respecto, se les debe hacer partícipes y consultar debidamente, de conformidad con el marco jurídico nacional».

Esto quiere decir que el principio de subsidiariedad, que es un pilar básico del proceso de integración, debe respetarse. No hay muchas más referencias a la idea de subsidiariedad, pero los gobiernos territoriales y locales podrían invocarlo si observaran una excesiva centralización en la gestión de los fondos.

El artículo 2 del Reglamento incluye algunas definiciones que pueden ser de interés, en particular el concepto de «resiliencia»: «la capacidad de hacer frente a perturbaciones económicas, sociales y medioambientales, o a cambios estructurales persistentes de una manera justa, sostenible e inclusiva y «no causar un perjuicio significativo» (no apoyar actividades económicas que perjudiquen los objetivos medioambientales»).

Desde un punto de vista más práctico, son importantes las definiciones de «hitos y objetivos»: las medidas de progresión hacia la consecución de una reforma o una inversión, considerándose que los hitos constituyen logros cualitativos y los objetivos constituyen logros cuantitativos».

El artículo 4 está dedicado al objetivo general y los objetivos específicos. El objetivo general es fomentar la cohesión económica, social y territorial de la Unión mejorando la resiliencia, la preparación frente a la crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigando el impacto social y económico de la crisis, en particular en las mujeres, contribuyendo a la aplicación el pilar europeo de los derechos sociales, apoyando la

transición ecológica y la neutralidad climática, fomentar empleo de calidad y valor añadido europeo.

El objetivo específico es proporcionar a los Estados ayuda financiera para alcanzar los hitos y objetivos de las reformas. A continuación, se detallan los recursos del instrumento, su ejecución, las ya expresadas limitaciones de adicionalidad y las garantías de buena gobernanza económica, que son medidas que puede tomar la Comisión cuando considere que las decisiones de los Estados no están ajustándose a la necesaria coordinación de las políticas económicas. El resto del articulado se ocupa de la contribución financiera, el proceso de asignación, los préstamos y la revisión, los planes de recuperación y resiliencia que tienen que aprobar los Estados y las disposiciones institucionales (transparencia, diálogo con las instituciones europeas, presentación de informes). La comunicación entre los gobiernos y la Comisión ha de ser constante, para garantizar tanto la visibilidad de los planes y proyectos como su correcta ejecución en los términos aprobados.

Todas estas disposiciones son relevantes porque marcan la pauta de lo que los gobiernos centrales (la Administración del Estado en el caso español) probablemente exigirán a las entidades autonómicas y locales que reciban fondos. Para poder trasladar información a la Comisión europea y rendir cuentas de su gestión de los fondos, deberán marcar requerimientos similares en lo relativo al cumplimiento de objetivos, la transparencia, la comunicación constante, la visibilidad de los proyectos y, por supuesto, como veremos a continuación, del correcto cumplimiento de todas las normas.

Esto afecta a la prevención de la corrupción, pero también al respeto de otros valores como la independencia judicial, la igualdad de oportunidades o incluso las previsiones de los tratados sobre cuestiones de género, tal y como se vio en los casos de Hungría y Polonia. Todo ello ha sido afianzado mediante el Reglamento 2020/2092 del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

Los riesgos de desviación de los valores de la Unión, debidos a las tentaciones populistas o extremistas de determinados gobiernos, amén de la necesidad de prevenir como hemos dicho incumplimientos graves en la ejecución de los recursos europeos, llevan a adoptar este Reglamento, que se ha llamado de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, pero que también podría ser calificado como reglamento del Estado de Derecho.

El Preámbulo del Tratado de la Unión Europea hace una mención expresa al Estado de Derecho: «inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y *el Estado de Derecho*».

Y es reiterativo en este sentido: «Confirmando su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho».

El artículo 2 del Tratado establece que «la unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

Estas consideraciones son asumidas y reproducidas por el Reglamento europeo de 16 de diciembre de 2020 al establecer un régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (2).

Así, su primer considerando reitera que la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos de las personas (incluyendo las minorías). En este momento crucial, el Consejo Europeo ha considerado clave que los intereses financieros de la Unión sean protegidos mediante las instituciones propias del Estado de Derecho.

El considerando tercero del Reglamento es elocuente: «El Estado de Derecho requiere que todos los poderes públicos actúen dentro de los límites establecidos por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y del respeto de los derechos fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y otros instrumentos aplicables, y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales. Exige, en particular, que se respeten los principios de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista, de seguridad jurídica, de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo».

Toda la legislación de los estados miembros debe respetar estos principios y valores, en todos los niveles de gobierno (hay que añadir). Además, el respeto del Estado de Derecho es presupuesto del cumplimiento del principio de buena gestión financiera, es decir, sin Estado de Derecho no puede hablarse de buena gestión financiera en el sentido indicado por el artículo 317 del Tratado de Funcionamiento, un precepto que se refiere a controles, auditorías y responsabilidades.

El considerando ocho del Reglamento lo detalla en sus proyecciones sobre la gestión de los fondos. «los Estados miembros solo pueden garantizar la buena

(2) URBANEJA CILLAN, J, «El régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea: ¿un mecanismo efectivo de garantía del Estado de Derecho en los Estados miembros de la Unión Europea?», *Revista Española de Derecho Europeo*, (2021).

gestión financiera si las autoridades públicas actúan conforme a Derecho, si los casos de fraude, incluido el fraude fiscal, de evasión fiscal, de corrupción, de conflictos de interés y otros incumplimientos del Derecho son efectivamente perseguidos por servicios encargados de la investigación y el ejercicio de la acción penal, y si las decisiones arbitrarias o ilícitas de las autoridades públicas incluidas las autoridades policiales, son objeto de un control judicial efectivo por parte de otros órganos jurisdiccionales independientes y el Tribunal de justicia de la Unión Europea».

Se enfatiza de forma particularmente intensa en varios considerandos la independencia y la tutela judicial efectivas. Y se afirma la conexión clara entre Estado de Derecho y buen funcionamiento de la economía, tanto desde la perspectiva de la cohesión social como en la lógica del mercado.

Estos mecanismos de control y su efectividad práctica se consideran pues condiciones imprescindibles de la gestión de los fondos. Si una Administración de un Estado miembro no tiene perfectamente claro este principio, pone en riesgo la credibilidad de la ejecución del instrumento en su propio país.

Las medidas que se pueden adoptar para la protección del presupuesto de la Unión están relacionadas en el artículo 5, Afectan principalmente a la transferencia de fondos y la ejecución de proyectos. La aplicación de estas medidas está por supuesto rodeada de unas garantías y se debe seguir un procedimiento y respetar el principio de proporcionalidad.

Para completar este capítulo, conviene citar y conocer la resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación del Reglamento 2020/2092, mecanismo de condicionalidad del Estado de Derecho. Recuerda el Reglamento revisado de la OLAF.

El informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en Europa es revelador en su interpretación de conceptos básicos, así como por sus proyecciones sobre España. Además de la independencia judicial, subraya la importancia de la lucha contra la corrupción.

Las consecuencias de la aprobación de esta norma y su proyección sobre la gestión de los fondos de recuperación son trascendentes. Cualquier desviación tanto a nivel estatal como autonómica o local podría dar lugar a exigencias de información o procedimientos que afectaran a la transferencia o la devolución de los fondos. La Comisión velará porque se respeten estos principios.

El Gobierno de España debe poner pues particular cuidado en despejar cualquier sospecha de arbitrariedad, ilegalidad o corrupción en la gestión de los fondos.

Precisamente por esta razón, parece muy aconsejable conocer con mucho mayor detalle el régimen jurídico nacional de la gestión de los fondos europeos. El correcto cumplimiento de las normas ha devenido una cuestión esencial,

aunque en realidad siempre lo fue. Ahora se afirma con total precisión que «Existe...una clara relación entre el respeto del Estado de Derecho y la ejecución del presupuesto de la Unión de conformidad con el principio de buena gestión financiera».

El articulado de este Reglamento presenta gran valor, porque incluye una definición normalizada del concepto Estado de Derecho, una definición de entidad pública que por supuesto alcanza a las autoridades locales y una descripción de qué se considera una vulneración: poner en peligro la independencia de los jueces; no impedir, corregir o sancionar decisiones arbitrarias o ilícitas por parte de las autoridades públicas, o no garantizar la ausencia de conflictos de interés; limitar la disponibilidad o la eficacia de las vías de recurso judicial, o limitar la investigación, persecución o sanción efectiva de las infracciones del Derecho.

También se especifican circunstancias que afectan de manera más directa al principio de buena gestión financiera. La corrección en los procedimientos de contratación pública y subvención, el buen funcionamiento de las autoridades de gestión financiera y rendición de cuentas, o el buen funcionamiento de los servicios de investigación y de la fiscalía.

Todos estos condicionantes habrían de ser tenidos en cuenta en la normativa nacional (estatal y autonómica) sobre ejecución de los fondos europeos, pero vamos a ver cómo las decisiones adoptadas en España hasta ahora ponen el foco sobre cuestiones no siempre coincidentes con los reglamentos estudiados (3).

II. LA INSUFICIENTE REGULACIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL

El Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, es la principal disposición aprobada por el Estado para regular la gestión de los fondos europeos. Además de presentar un sesgo estatalista por el protagonismo hegemónico del nivel central, y del escaso papel otorgado al sector privado, las modificaciones normativas que incorpora esta norma con rango de ley afectan en menor medida a las comunidades autónomas (y a las entidades locales), toda vez que resta el carácter básico a la mayor parte de sus contenidos.

La instituciones europeas aconsejan la participación de todos los niveles territoriales de gobierno en la recuperación económica, conforme al principio de subsidiariedad, como también sugieren tener presente la necesaria cola-

(3) RASTROLLO SUÁREZ, J. /GARCÍA JIMÉNEZ. A., *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del plan para la recuperación, transformación y resiliencia*, Aranzadi, (2021).

boración público-privada en la ejecución de los fondos, una recomendación constante que se podría contradecir si se propiciara un excesivo papel del sector público estatal, tan evidente en la filosofía de este Real Decreto-ley, que lo reconoce de manera expresa, apuntando en este primer epígrafe de la Exposición de motivos a la Administración General del Estado. Ya he avanzado que esa asignación del papel decisivo al nivel central puede no ser del todo compatible con la estructura descentralizada de nuestro Estado y con una Constitución económica territorial que también asigna competencias a las comunidades autónomas (y entidades locales).

La centralización no suele ser la vía más eficiente para lograr agilidad y ejecución adaptada a las necesidades que se pretenden resolver. A este problema se añade el de la complejidad de un ordenamiento administrativo farragoso y prolijo, con «cuellos de botella» que la norma aprobada pretende eliminar. El texto reconoce que la Administración española requiere un «proceso de modernización» para estar a la altura de las circunstancias, pero no está claro que este propósito pueda realizarse simultáneamente al cumplimiento del gran trabajo que comportará la gestión de los fondos europeos.

Muchas de las previsiones del Real Decreto-Ley no son aplicables a las comunidades autónomas o entidades locales, así que nos detendremos fundamentalmente en las que sí lo son, comenzando por las relativas al objeto, ámbito de aplicación y principios generales.

El artículo 1 se cierra con un cuarto apartado que salva como no puede ser de otra manera la vigencia del Derecho europeo, los reglamentos (que no necesitan normas de transposición). Así se despeja siquiera formalmente la corrección del cumplimiento de las normas comunes sobre los fondos. Cuestión distinta es que, como ya he avanzado, quizás algunos de los principios y reglas de los reglamentos debieran haber sido más subrayados por la norma estatal (así, por ejemplo, el principio de no causar un daño significativo).

El artículo dos se ocupa del ámbito de aplicación de las disposiciones de este Real Decreto-Ley, que incluye en principio sólo entidades del sector público, eliminándose las referencias a potenciales colaboradores privados de versiones anteriores de esta norma, lo que no excluye a entidades instrumentales de Derecho privado (empresas públicas, sociedades mercantiles y fundaciones de titularidad pública). A continuación, veremos que el ámbito se amplía con criterios funcionales y de tipo material, aunque la primera descripción pudiera parecer restrictiva.

La interpretación completa del ámbito se deriva de la lectura completa del artículo 2.1 de la Ley 40/2015, que incluye en el sector público: a) La Administración General del Estado; b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas; c) Las Entidades que integran la Administración local; d) El sector público institucional. A continuación, el apartado segundo del mismo artículo 2,

incluye en el sector público institucional (y, por ende, en el sector público): a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones públicas; b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas; c) Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley. Más allá de la consideración o no como administraciones públicas de unas u otras entidades, el concepto de sector público resulta amplio y tendencialmente omnicompreensivo.

El ámbito de aplicación del Real Decreto-Ley 36/2020 presenta también exclusiones (en versiones anteriores se hacía referencia a «sujetos de derecho privado»). Su actual redacción se refiere sólo a los actores del sector público participantes en la gestión de los fondos de la recuperación económica, luego pareciera que únicamente estos resultan concernidos por este marco. Para ellos se establece un régimen jurídico propio, *ad hoc*, para la utilización de un instrumento financiero excepcional, pero se omite la referencia a las entidades privadas (salvo aquellas vinculadas o dependientes de alguna Administración).

Esta es la lectura literal del precepto, pero una interpretación más compleja permitiría extender la aplicación de la norma a todas las «actuaciones», incluyendo entonces también las realizadas por entidades privadas. Esta cuestión no es baladí, toda vez que los instrumentos de colaboración público-privada incluyen fórmulas personificadas de todo tipo (consorcios y sociedades mixtas, particularmente). Tales estructuras presentan además una tradición como modos de gestión en la Administración local, así que no estamos ante una cuestión puramente teórica ni trivial. Nuestra interpretación extiende el alcance del ámbito a los proyectos financiados con fondos de recuperación que sean gestionados por estas entidades.

El artículo 2 diferencia entre el alcance de los Títulos I (Disposiciones generales), el Capítulo III del Título III (Instrumentos de gestión pública), los Capítulos III, IV, V y VI del Título IV (especialidades en materia de contratación; medidas de agilización de los convenios financiables con fondos europeos; medidas de agilización de las subvenciones financiables con fondos europeos; especialidades en materia de evaluación ambiental), así como el artículo 46 (seguimiento de los proyectos financiados a través del Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación de la UE), preceptos todos que se aplican a las entidades del sector público en cualquier actuación financiable tanto con los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación como por otros fondos comunitarios (FEDER, Fondo Social Europeo Plus, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca), de los Capítulos II del

Título III (Estructuras de gobernanza) y el Capítulo VII del Título IV (Instrumentos de colaboración público-privada para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española), que se circunscriben a los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Algunas disposiciones, por tanto, son aplicables a toda la gestión con fondos europeos, y otras sólo para los fondos de recuperación.

Si la proyección de los preceptos del Real Decreto-Ley a acciones concretas de las comunidades autónomas y entidades locales no fuera ya de por sí sumamente compleja por esta redacción, se complica más aún por lo previsto en la Disposición final primera sobre el carácter básico (o no básico) de los artículos de la norma. Se consideran no básicos los siguientes. el artículo 5; el artículo 6; el artículo 14; el artículo 15; el artículo 16; el artículo 17; el artículo 18; el artículo 22; el Capítulo III del Título III; el Capítulo I del Título IV, salvo el apartado 4 del artículo 37 y los artículos 39, 44 y 46; el Capítulo II del Título IV; el artículo 48; el apartado 2 del artículo 54; el artículo 55; el artículo 59; los apartados 2 y 3 del artículo 60; los apartados 2 y 3 del artículo 61; el apartado 2 del artículo 62; el artículo 63; el artículo 64; el artículo 65; el artículo 66; los apartados 1, 2 y 3 del artículo 68; la disposición adicional segunda; la disposición adicional quinta; la disposición transitoria única; la regulación de los plazos establecidos en la disposición final tercera; la disposición final cuarta; el apartado Dos de la disposición final quinta. En fin, sería quizás más fácil señalar qué es básico, que no es tanto, porque el régimen directamente aplicable a las entidades locales, por ejemplo, tiende a limitarse a las cuestiones de principios y algunas regulaciones puntuales entre exclusiones tan prolifas.

La condición no básica de los preceptos no comporta su inaplicabilidad necesaria, pero sí comporta una circunscripción a la Administración estatal que tendrá que ser cubierta de algún modo (por vía de norma autonómica o local; o por vía de interpretación).

Al menos los principios de gestión sí son aplicables a todas las administraciones y, por supuesto, a las entidades que integran la Administración local. Todas ellas deben servir con objetividad los intereses generales, tal y como señala el apartado primero del artículo 3 recordando el 103 de la Constitución española. A continuación, se enuncian en esta norma los principios generales sobre los fondos (subsidiariedad, buena gestión financiera, eficacia, reducción de cargas administrativas). Se incentiva la asociación y gobernanza a varios niveles (autoridades locales, interlocutores económicos y sociales, organismos representativos de la sociedad civil...). Por supuesto se enfatiza la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación, así como el desarrollo sostenible.

Otros principios que se reiteran junto a la objetividad, la suma de la eficacia y la responsabilidad (que también son principios constitucionales). En

realidad, en el segundo apartado de este precepto se entremezclan verdaderos principios, redundantes con otras leyes (la cooperación, colaboración y coordinación entre Administraciones públicas), algunos novedosos (creación de sinergias) y otros que son reglas de buena gestión traducibles en principios (agilidad, celeridad, simplicidad y claridad en los procedimientos).

Las referencias más originales son las relativas a la «gestión por objetivos» y la «innovación en la gestión y creación de sinergias». Los fondos del Instrumento de Recuperación han de ejecutarse bajo unas circunstancias insólitas y de extraordinaria presión temporal, así que las formas habituales de la administración burocratizada no serán las más adecuadas. Las dificultades de combinar celeridad y control, legalidad y flexibilidad, participación, diálogo, transparencia y eficacia se harán muy evidentes.

En todo caso, el principio de objetividad habría de ser uno de los más relevantes en la gestión de estos fondos, pues habría de evitarse su utilización partidista, desviada u orientada a favorecer a entidades públicas o privadas tendencialmente afines a los gobiernos u organismos que las concedieran. Una primera prueba de calidad en la gestión se planteará en el momento de seleccionar los proyectos, motivando de forma convincente por qué unos sí son beneficiados y otros no, procedimiento por cierto nada regulado en esta norma, que se ocupa de otras cuestiones, pero no de los criterios selectivos en la asignación de los recursos públicos.

La preocupación por los aspectos de control queda de manifiesto en el contraste entre versiones anteriores de la norma, en las que no se hacía referencia a principios como control eficaz, prevención del conflicto de interés, promoción de competencia efectiva e igualdad, mérito y capacidad. Seguramente las observaciones de expertos sobre el necesario equilibrio entre eficacia y control explique esta mejora de la lista de principios (4).

Además de los principios de gestión, se regulan en el artículo siguiente (el 4), directrices de gestión ¿Qué tienen en común y qué diferencia las directrices de los principios? Los principios tienen una naturaleza jurídica, siendo útiles en la interpretación y la aplicación de las normas. Las directrices, en cambio, son guías de gestión, luego su naturaleza es distinta, aunque cumplan cometidos comunes e incluso podamos señalar claras coincidencias entre el artículo cuarto y el tercero (el énfasis en las soluciones innovadoras, las sinergias, los objetivos).

El conjunto de directrices del artículo cuarto pretende orientar a los órganos responsables en un estilo de gestión peculiar y distinto respecto al predominante hasta ahora. Si no fuera así, no tendría mucho sentido este precepto. Así, el

(4) BERNAL BLAY, M.A./NAVARRO MOLINES, G. (Eds.), *Fondos europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: ejecución y auditoría*, Monografía XX de esta REVISTA, 2021.

pragmatismo en la valoración de la adecuación entre objetivos y medios, la verificación de las disponibilidades, la evaluación de las desviaciones son llamamientos concretos a la búsqueda de la eficacia. Hay una clara inspiración de estas directrices en las previsiones de los reglamentos europeos que explicamos en el capítulo primero, por lo que sorprende que otros principios y directrices de esos mismos reglamentos se omitan.

Entre lo más novedoso, el liderazgo de acciones, reformas y equipos es una llamada a la iniciativa, contra la pasividad y la inercia que a menudo marca la agenda de la Administración pública. El análisis de objetivos y recursos es otra metodología pragmática, pues requiere aplicar una visión realista de las propias capacidades y los propósitos planteados, para adecuar unos y otros.

Esta reflexión se orienta a la detección de necesidades, remediándolas para poder proseguir en la línea estratégica de las iniciativas marcadas. Sólo una evaluación constante y en tiempo real de los objetivos parciales previamente señalados, teniendo presentes los recursos a disposición, permitirá llevar a cabo los proyectos con la mayor efectividad.

Si tuviéramos que resumir en una palabra estas directrices, elegiríamos el término realización, lo que quiere decir que todo este artículo traslada un mensaje de cumplimiento, de consecución de resultados.

Los artículos 5 y 6, que regulan directrices de coordinación y directrices de procesos y procedimientos no tienen carácter básico, sin perjuicio de que puedan asimilarse en los niveles locales tanto los grupos de trabajo como las recomendaciones técnicas que puedan surgir de los mismos, pero siempre desde la propia competencia y la potestad organizatoria de cada Administración autonómica o local.

Este precepto convierte una forma de trabajo informal, los grupos para compartir ideas y soluciones para atender las necesidades comunes, en una opción institucional. Ahora bien, no parece querer darles a estos grupos el carácter de órganos administrativos, lo que podría suponer un grado de formalismo en su actuación contraproducente para sus originales propósitos. Este comentario no es menor, pues si llegara a considerarse que los grupos son tales órganos administrativos, su régimen jurídico consiguiente determinaría toda una serie de consecuencias relevantes.

Sí pueden ser órganos administrativos las «unidades existentes», luego los anteriores y estas no coinciden ni en su naturaleza ni en las normas que deben cumplir en su funcionamiento, lo que podría tenerse en cuenta a la hora de optar por unos u otras. Sus funciones parecen intercambiables en el tenor del precepto, pero incluyen responsabilidades de coordinación y aprobación que pudieran entenderse como resoluciones, si no se limitan a formular propuestas no plenamente vinculantes.

Las medidas de agilización en la tramitación de los convenios administrativos previstas en el artículo 7 sí serían aplicables a las administraciones autonómicas y locales. Toda vez que se mantiene el régimen de la Ley 40/2015 como normativa de referencia, la única modificación prevista en este precepto es un llamamiento a la celeridad, agilidad y reducción de tiempos de tramitación. Esto debe proyectarlo después cada entidad sobre sus propios procedimientos, aplicando un consejo del poder normativo estatal no acompañado de reformas precisas sobre el ordenamiento del que dispone.

El Capítulo II del Título II del Real Decreto-Ley también es aplicable a las administraciones autonómicas locales, aunque bajo el título de «Nuevas formas de colaboración público-privada» se limite a definir los llamados PERTEs (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica), que serían aquellos de carácter estratégico con capacidad de arrastre del crecimiento económico, el empleo y la competitividad. Las condiciones para plantear un PERTE se exponen en el artículo 8, que sugiere la suma de la iniciativa privada y el impulso público en línea con los objetivos marcados por la Unión Europea en el Instrumento Europeo de Recuperación.

El Registro estatal de entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos de Recuperación y Transformación Económica se regula en una Orden Ministerial de 10 de marzo de 2022 complementando la regulación del artículo 9. La comunicación del interés en los PERTEs se viene produciendo por vías informales de relación interadministrativa, de un modo que dificulta garantizar la objetividad y el igual acceso de todas las entidades. Tampoco se exige de momento el cumplimiento de las normas comunes del proceso de acreditación como entidad interesada en un PERTE del artículo 10 del Real Decreto-ley. Al establecer el registro como condición para la recepción de las ayudas se genera una incertidumbre que preocupa a la hora de plantear y/o gestionar este tipo de proyectos.

Los PERTEs se definen como proyectos con «potencial de arrastre», que deben aunar a Administraciones, empresas y centros de investigación. Sus dimensiones han de ser por tanto sobresalientes, no considerándose entonces tales proyectos menores. También se apunta un requisito que requiere sumar lo público y lo privado, más la capacidad de investigación, reconociendo (sin mencionarlas, por cierto) las capacidades que pueden aportar las universidades (públicas, principales agentes del sistema de investigación), el CSIC y otros centros.

El equivalente de referencia de esta herramienta son los proyectos de interés común europeo. Algunos proyectos de grandes dimensiones pueden ser recordados en este sentido, como la construcción del Eurotúnel o el CERN. Este tipo de proyectos son los que pueden captar más inversión y propiciar sinergias de todo tipo.

Continuando con el repaso del articulado del Real Decreto-Ley, las previsiones del Real Decreto-ley sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia son relevantes hasta el dictado de este Plan, ya aprobado, pero tienen escasa proyección sobre las entidades locales, salvo claro está la fijación de prioridades estratégicas que deben ser tenidas en cuenta para formular los proyectos. La participación de las entidades locales en la aprobación del Plan se ha canalizado a través de la Federación Española de Municipios y Provincias.

La gobernanza del instrumento de recuperación en España incluye, además de la participación social, órganos de nuevo cuyo con participación de otros muchos órganos. Así, la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (artículo 19), la Autoridad responsable del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (artículo 20) o la Autoridad de control del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, que es la Intervención General de la Administración del Estado (artículo 21), con el papel preventivo del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude.

Al no haberse declarados básico los preceptos del Capítulo III del Título III del Real Decreto-Ley, que contiene los denominados «Instrumentos de gestión pública», se priva a las administraciones autonómicas y locales de su aplicabilidad directa, que pueden sin embargo acordar o regular con sus propios medios. Así, la planificación estratégica regulada en el artículo 23, las previsiones sobre organización del artículo 24, las instrucciones de gestión del artículo 25 o las previsiones sobre formación del artículo 26.

Más grave aún desde una perspectiva práctica es la inaplicabilidad directa de las previsiones sobre gestión de recursos humanos. La incorporación de personal especializado y dedicado a la gestión de estos proyectos será necesaria, pero los niveles administrativos distintos al Estado (incluyendo las entidades locales) no cuentan con una previsión legal para tomar las decisiones precisas. Una medida tan práctica como la asignación de funciones a tiempo parcial, por ejemplo, o la creación y modificación de puestos de trabajo con este fin, son buenas muestras de lo que se podría haber extendido y los entes locales tendrán que arbitrar con sus propios medios. Lo mismo puede decirse sobre la oferta de empleo público, la provisión de puestos de nuevo ingreso, el nombramiento de personal estatutario de carácter temporal, funcionario interino y laboral con contratos de duración determinada.

Una situación similar se da respecto de las previsiones sobre digitalización y medios materiales (artículos 35 y 36).

Lo mismo sucede con buena parte del Título IV. Todo el capítulo primero carece de carácter básico salvo el apartado 4 del artículo 37 («En los organismos públicos y resto de entidades del sector público estatal con presupuesto estimativo, las Comunidades autónomas y Corporaciones locales y sus entidades dependientes, los ingresos por transferencias recibidas de la Administra-

ción General del Estado, procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia del REACT-EU, están legalmente afectados a financiar los proyectos o líneas de acción que se integren dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el grado de detalle especificado en el mismo. En caso de no realizarse el gasto o en caso de incumplimiento total o parcial de los objetivos previstos, las citadas entidades deberán reintegrar los fondos recibidos al Tesoro Público de manera total o parcial, en caso de El procedimiento de reintegro a estos efectos se regulará por Orden de la Ministra de Hacienda».

Esta disposición es un aviso importante sobre las consecuencias de no afectar los recursos a los fines propios del Plan de Recuperación, pero también de las derivadas de no tomar en serio la idea de objetivos e hitos que preside todo el mecanismo y la metodología de seguimiento, un cambio radical en la forma de entender los proyectos en las Administraciones públicas españolas. La misma advertencia se incorpora al apartado 5 para las entidades privadas receptoras de fondos.

También es aplicable a las administraciones autonómicas y locales conforme a las previsiones sobre preceptos básicos la relativa a tramitación anticipada de expedientes de gasto, en el artículo 39, o así la elevación de la limitación a los pagos anticipados, ni los compromisos de gasto de carácter plurianual del artículo 41, ni las incorporaciones de crédito del artículo 42, ni la flexibilización del calendario de cierre de ejercicio. Sí lo es la ejecución de créditos que hayan de distribuirse territorialmente a favor de las Comunidades Autónomas, no el régimen de control previo aplicable a estos expedientes, y sí las previsiones sobre seguimiento de los proyectos, en concreto el apartado 2 del artículo 46: «Las entidades del sector público estatal, autonómico y local, tanto aquellos con presupuesto limitativo como las que operen con presupuesto estimativo, deberán remitir periódicamente, con la periodicidad, procedimiento y formato, y con 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».

Este mismo precepto también regula un aspecto técnico relevante en la trazabilidad y el control de la ejecución de los fondos, a saber, los códigos de identificación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) y el número de identificación del contrato en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Estos códigos de identificación tienen que complementarse y sintonizarse para lograr mediante las nuevas tecnologías un seguimiento inteli-

gente y automatizado que incluirá la prevención del conflicto de intereses. Los apartados 3, 4, y siguientes del artículo 46 son muy detallados en este sentido, aunque serán necesarias órdenes e instrucciones ulteriores para concretarlo técnicamente. Lo que es claro es que «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 Contratos 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».

El capítulo II del Título IV, que regula especialidades en la tramitación de procedimientos, tampoco tiene carácter básico, aunque como veremos en el capítulo siguiente las leyes autonómicas han replicado su contenido en algunos aspectos. Así, se prevén agilizaciones de los plazos para aprobación de normas, También se prevé la tramitación de urgencia de los procedimientos administrativos de ejecución de gastos con cargo a fondos europeos para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Las especialidades en materia de contratación sí tienen carácter básico, lo que es muy importante si tenemos en cuenta la necesidad de agilizar efectivamente estos procedimientos para la ejecución: la autorización para contratar (artículo 49), la tramitación de urgencia (artículo 50), el procedimiento abierto simplificado abreviado (para importes inferiores a 200.000 euros en obras y 100.000 en suministros y servicios), el procedimiento abierto simplificado ordinario, la ampliación del plazo de vigencia de los contratos y la elaboración de pliegos tipos de contratación (salvo la referencia al Ministerio de Hacienda del apartado segundo del artículo 54, que no tiene carácter básico). No tiene carácter básico la referencia a encargos por medios propios del artículo 55, una disposición muy importante a nuestro modo de ver que convendría extender de alguna manera a las entidades locales, pues la ejecución a través de entidades personificadas dependientes de la Administración local podría facilitar la agilidad y flexibilidad, evitando la creación de nuevas estructuras o multiplicando las personalidades jurídicas. Sí son básicas las referencias a contratos de obras y de servicios, las instrucciones de la Junta Consultiva de Contratación del Estado y el Recurso especial en materia de contratación (5).

Una referencia redundante con otras anteriores encontramos en el artículo 59, sobre medidas de agilización de convenios. El mantenimiento del régimen de la Ley 40/2015 deja poco margen para la flexibilidad real en este instrumento, como tampoco parece que las medidas de agilización de las

(5) GIMENO FELIU, J.M, «El desafío de los fondos *Next Generation* como elemento de transformación de la gestión pública», en Monografía XX de esta REVISTA, 2021 .

subvenciones, pues sólo se contempla la exención de informes ministeriales o autorizaciones del Consejo de Ministros. Quizás la medida más agilizadora podría ser la incorporación de la convocatoria a las bases reguladoras, en un solo acto de convocatoria y bases que podría evitar tiempos intermedios. Otra medida de agilización extrema es la previsión de subvenciones de concurrencia no competitiva, por orden de presentación.

Las medidas de agilización de las subvenciones financiables con fondos europeos son sólo parcialmente aplicables a las administraciones autonómicas y locales, toda vez que no tienen carácter básico los apartados 2 y 3 del artículo 60, ni los mismos apartados del 61 (sólo se les aplica la posibilidad de acumular en un acto convocatoria y subvención), ni el apartado segundo del 62 (pero sí lo sería la posibilidad de otorgar subvenciones en procedimientos de concurrencia no competitiva), ni los artículos 63, 64 y 64, dedicados respectivamente a justificación de la aplicación de subvenciones, *tramitación anticipada de subvenciones y concesión de incentivos regionales*.

Los apartados 1, 2 y 3 del artículo 68 sobre régimen especial de consorcios no tiene carácter básico. Si lo tienen los apartados 4, y 5, que se limitan a remitir al régimen de la Ley 40/2015 y prever la posibilidad de contratar personal laboral adicional al funcionario o laboral procedente de las Administraciones participantes. Poco aporta una norma de estas características a la necesaria versatilidad para la colaboración.

La exclusión del carácter básico de las especialidades en evaluación ambiental tendrá que ser subsanada por normativas autonómicas, al no tener carácter básico.

Los instrumentos de colaboración público-privada para la ejecución del Plan de Recuperación, transformación y resiliencia sí son parcialmente aplicables a las administraciones autonómicas y locales, en particular el artículo 67 sobre agrupaciones para la presentación de solicitudes. Estas agrupaciones no requieren personalidad jurídica conjunta, pero sí un acuerdo que incluya al menos los compromisos de ejecución de actividades asumidos por cada miembro de la agrupación, el presupuesto correspondiente y el importe de cada acción, el representante u apoderado único de la agrupación, la organización interna, los acuerdos de responsabilidad, indemnización y confidencialidad, la propiedad de los resultados, la protección legal de los mismos y las normas de difusión.

Muy delicado es el contenido del apartado cuarto de este precepto, que enuncia la responsabilidad solidaria de los miembros de la agrupación, condicionante desincentivador de las alianzas en las solicitudes, aunque se comprenda su razón de ser de afianzar el cumplimiento y, en su caso, los deberes de reintegro, y las responsabilidades por infracciones. El nivel de confianza que requiere una responsabilidad solidaria de este alcance es muy exigente, más cuando participan varias instituciones tanto públicas como privadas.

También cabe destacar en este ámbito de la colaboración público-privada el artículo 69, dedicado a las sociedades de economía mixta, por su eventual aplicabilidad a las administraciones autonómicas y locales. Se regulan en este artículo las condiciones de la ejecución de contratos de concesión de obras o servicios vinculados a proyectos del Plan de Recuperación a sociedades de economía mixta, cumpliéndose las siguientes condiciones: elección del socio privado de conformidad con la normativa de contratos públicos; no introducción posterior de modificaciones de objeto no previstas en la licitación.

La Disposición final primera se refiere al Registro estatal de entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica, regulado como ya avanzamos mediante la Orden de 7 de marzo de 2022.

Otro ejemplo de norma que no se prevé para su aplicación a las comunidades autónomas y entidades locales es la Disposición adicional segunda, que ampara la retribución extraordinaria por consecución de objetivos o por asignación de funciones adicionales a tiempo parcial. Este sistema de incentivos es coherente con la lógica de consecución de resultados, que forma parte de las previsiones de principios en los reglamentos europeos y son incorporados al texto del Real Decreto-Ley. Cada entidad local tendrá que decidir si los incorpora a sus propios diseños organizativos para favorecer el cumplimiento de los objetivos.

Numerosas modificaciones en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, incluye la Disposición adicional tercera. Su objeto es simplificar las tramitaciones. Se contemplan plazos de dos meses para la realización de consultas por parte del órgano ambiental, de nueve meses para la elaboración del estudio ambiental estratégico y la realización de la información pública y las consultas, de cuatro meses para el análisis técnico del expediente y la formulación de la declaración ambiental estratégica, de treinta días para la consulta a las personas interesadas..., en fin, se prevén plazos en línea con lo habitual en la Administración española, que pueden ser quizás más breves, pero no representan a nuestro modo de ver una agilización real de los procedimientos.

La Disposición final quinta modifica en varios aspectos la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, para contemplar una excepción de contratación con medios propios para la prestación de servicios informáticos y tecnológicos de la Administración pública. El apartado dos de esta disposición final no tiene carácter básico.

Las disposiciones finales séptima y octava modifican procedimientos de concesión de la autorización ambiental integrada prevista en la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y el reglamento de emisiones industriales que desarrolla la misma Ley. Se prevén los plazos, el sentido desestimatorio del silencio.

La Disposición final undécima modifica la Ley 13/2002, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública. Mantiene un informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de planes territoriales y urbanísticos, y de las disposiciones generales y normas urbanísticas que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Caso de producirse alguna controversia entre los intereses estatales y los impulsados por estos procesos, se prevén intentos de alcanzar una solución negociada, pero si esta no fuera posible, el informe se considerará emitido con carácter favorable en el plazo de tres meses, salvo que afecte al dominio o servicios públicos de titularidad estatal. Si el informe no fuera solicitado, no obstante, no podrá aprobarse el plan territorial o urbanístico en aquello que afecte a las competencias estatales.

También se prevé el caso de que el informe no aporte elementos de juicio suficientes para poder decidir, en cuyo caso se puede requerir al órgano jerárquicamente superior del que emitió el informe para que en el plazo de días hábiles para que complete o emita el informe que proceda.

Una redacción tan farragosa como la que recoge este texto parece intentar evitar paralizaciones o entorpecimientos de planes territoriales o urbanísticos debidos al retraso o la falta de claridad de los informes de la Administración del Estado. El principio que parece animar esta reforma es la interrupción ni demora (agilidad) de los proyectos por esta circunstancia, que intenta despejarse por la vía de la continuación del proceso (se entiende emitido favorablemente el informe como regla general, salvo que afecte al dominio o los servicios públicos estatales) y obliga a despejar dudas en un plazo breve (diez días). Ahora bien, como fórmula para la simplificación plantea dificultades de lectura, de comprensión y de aplicación, pues en los casos concretos debería despejar.

En todo caso, si lo que se pretende es evitar interrupciones o trabas a proyectos autonómicos y/o estatales vinculados a la recuperación debidos al retraso o la falta de calidad de los informes emitidos por la Administración estatal, quizás convendría dictar una instrucción más pedagógica, apuntando precisamente ese propósito para que los destinatarios del mensaje supieran qué es lo que se pretende.

Un repaso completo al Real Decreto-Ley 36/2020 no es sencillo por la propia composición y contenido de la norma, asistemático, heterogéneo y singular, incluyendo preceptos que enuncian principios, otros que modifican normas anteriores o innovan el Ordenamiento con nuevas reglas que afectan en gran medida las decisiones de gestión de los proyectos para obtener los fondos. En definitiva, es una norma cuya lectura seguida puede agotar y desesperar incluso a los mejores conocedores de la Administración pública y el Derecho administrativo, aunque ya vamos acostumbrándonos por las leyes de presupuestos y las normativas Covid a la ruptura total del ideal codificador,

de las buenas prácticas de técnica normativa, a los llamamientos a la claridad del lenguaje administrativo o a la quizás ilusoria pretensión de que no sea necesario un esfuerzo extraordinario de comprensión para saber qué es aplicable a quién, en cada nivel decisorio.

Dos órdenes del Ministerio de Hacienda complican aún más la comprensión del Derecho español sobre los fondos de recuperación, sin incluir en este análisis las normas aprobadas por un número ya considerable de comunidades autónomas, que lo complican aún más. La primera Orden es la 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, referencia que han de tener presentes todas las instituciones públicas y las entidades privadas que reciban estos recursos. Su propósito, tal y como expone se expone en la presentación de la norma, es adaptar la gestión de los fondos a los requerimientos de la Comisión europea sobre su seguimiento, para lo cual serán necesario intensificar la coordinación, la colaboración y la comunicación entre los distintos niveles administrativos (Estado, comunidades autónomas, entidades locales) y las empresas privadas que reciban fondos. Muy importante será adecuar «los flujos de información entre las Administraciones públicas implicadas».

La autoridad responsable ante las instituciones europeas es la Secretaría General de Fondos Europeas. Esta autoridad, y en general todas las administraciones participantes, debieran tener presentes los requerimientos del Derecho europeo en la gestión: igualdad efectiva entre hombres y mujeres, cohesión territorial, respeto al medio ambiente, digitalización, lucha contra el fraude y la corrupción.

Se hace mención a la exigencia del Reglamento 2021/241 de una aplicación electrónica que pueda servir para identificar los perceptores finales de fondos en una base de datos única, incluyendo a los contratistas y los subcontratistas.

La Orden configura un Sistema de Gestión para «definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar los proyectos y subproyectos en los que se descomponen las medidas (reformas/inversiones) previstas en los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia» (artículo 1) y es aplicable tanto a las entidades del sector público como a cualesquiera otros agentes implicados en la ejecución del Plan. Toda vez que se aplica a todas las acciones del Plan y su complejidad, incluye un anexo con un Glosario de términos, al estilo de las directivas y reglamentos europeos.

Así, este glosario ofrece las definiciones de: componente, medidas, proyecto, subproyecto, actuación, actividad, tarea, línea de acción, programa, área de actuación, fase, hitos y objetivos (Hyo, CID, No críticos, Hitos y objetivos de gestión), indicadores, entidades decisora, entidad ejecutoria, órgano responsable, órgano gestor).

El artículo 2 enuncia los principios o criterios de gestión específicos del Plan: concepto de hito y objetivo, así como criterios para su seguimiento y acreditación de resultado; etiquetado; etiquetado verde y etiquetado digital; análisis de riesgo en relación con posibles impactos negativos significativos en el medioambiente; refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, compatibilidad del régimen de ayudas de Estado, identificación del perceptor final de fondos, comunicación.

La Orden establece los estándares mínimos a cumplir en cada uno de los principios citados, referencias que se dice podrán ser objeto de ampliación por los órganos responsables y gestores, y de actualización por la Autoridad responsable. Este carácter dinámico de los estándares genera una cierta incertidumbre para el desarrollo de las acciones, actuaciones, subproyectos, proyectos, planes y programas en general, porque los hitos y objetivos no son unos y de una vez, sino movibles en cierto modo.

Los órganos responsables y gestores han de autoevaluar sus procedimientos, al menos una vez al año desde la vigencia del Plan. Todas las entidades decisoras y ejecutoras adoptarán las iniciativas necesarias para adecuarse a las recomendaciones de la Intervención General del Estado como Autoridad de Control. Toda la ejecución del Plan debe realizarse conforme al compromiso de resultado, una característica propia de estos proyectos a la que ya nos hemos referido al analizar el Real Decreto-Ley.

La trazabilidad también representará una novedad en el modo de gestión de estos proyectos, pues se exige a las entidades ejecutoras el registro en el sistema informático de la comprobación de que los proyectos que integran las medidas del Plan cumplen con los criterios establecidos en la evaluación inicial, o se han corregido las deficiencias detectadas. Cada cumplimiento de un hito u objetivo, crítico o no crítico, la entidad ejecutora registrará en el sistema de información su cumplimiento. Estos registros servirán para los informes de gestión.

Los conceptos de hitos y objetivos, junto a los criterios para su seguimiento y la acreditación de su resultado se incluyen en el artículo 3. Estas metas integran una metodología resultadista y práctica. El apartado segundo del artículo 3, además del glosario, diferencia hitos y objetivos CID, hitos y objetivos OA, hitos y objetivos de gestión, hitos y objetivos críticos e hitos y objetivos no críticos.

La lectura del apartado tercero del artículo 3 de la Orden ministerial es un auténtico galimatías, uno de los ejemplos más logrados de prosa administrativa inaccesible, toda ella para decir que deben fijarse metas en niveles diferenciados de objetivos y comprobar su cumplimiento mediante el registro en el sistema informático.

Probablemente las consultoras especializadas harán un gran negocio ayudando a comprender y ejecutar este seguimiento estructurado e informatizado de los proyectos, costando más cumplir la orden que realizar la tarea en sí.

El etiquetado verde y el etiquetado digital son objeto de regulación en el artículo 4. Etiquetado es el reconocimiento del peso relativo de los recursos previstos para la transición ecológica y digital. Es imperativo alcanzar unos estándares en estos compromisos, estándares que serán comprobados por la autoridad responsable, que de no lograrse promoverá mecanismos de coordinación para la adopción de medidas correctoras por los órganos responsables.

También debe realizarse un análisis de riesgo en relación con posibles impactos negativos significativos en el medio ambiente, para lo cual son prioritarias las inversiones en mitigación del cambio climático, la adaptación al cambio climático, el uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marinos, transición hacia una economía circular, prevención y control de la contaminación, protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.

Otra exigencia del Derecho europeo reflejada en esta orden en las relativa al refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. De particular interés son las actuaciones obligatorias para los órganos gestores: la evaluación de riesgo de fraude, la cumplimentación de la Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses y la disponibilidad de un procedimiento para abordar conflictos de interés. Un Plan de medidas antifraude debe ser aprobado en todas las entidades receptoras para realizar el «ciclo antifraude» (prevención, detección, corrección y persecución). El sistema de control que prevé la Orden, requerido por el Derecho europeo, persigue una anulación total de las posibilidades de fraude o desviación de fondos.

La compatibilidad con el régimen de las ayudas de Estado y la prevención de la doble financiación es otra de las limitaciones del Derecho europeo incorporadas a la Orden, según establece el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y su normativa de desarrollo. La Orden establece la exigencia de una autoevaluación de que no se incurre en la doble financiación.

Otra exigencia es la identificación del receptor final de fondos, los beneficiarios de las ayudas, contratistas y subcontratistas. Esta exigencia refuerza la de los dos artículos interiores, en línea con la trazabilidad requerida en un sistema estricto de prevención de irregularidades y realización de objetivos. Para ello se requerirán datos de los beneficiarios, que además deben aceptar la posible cesión de datos entre autoridades y administraciones públicas para poder cumplir con el seguimiento. También han de aceptar los contratistas su inscripción en el censo de empresarios, profesionales y retenedores de la AEAT.

Las actuaciones de comunicación deben incluir por supuesto el logo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España.

Todas las actuaciones deben ir acompañadas de la correspondiente visibilidad de la contribución del Plan europeo y en cada entidad responsable y gestora debe designarse un responsable de comunicación para asegurar el cumplimiento de los requerimientos establecidos.

Las modificaciones y el seguimiento de los principios aplicables se detallan en el artículo 10 de esta orden, que habla de «modificación en la formulación de los componentes» y regula el procedimiento al efecto. También se contemplan en este precepto el seguimiento de los principios transversales y el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos.

El sistema de información de gestión y seguimiento se debe realizar por la Autoridad Responsable del Plan, en colaboración con la Oficina de Informática Presupuestaria. Las fuentes de información son los órganos responsables y los órganos gestores. La Oficina de informática mantendrá un registro de acceso y explotación de datos para la completa monitorización del proceso. También se ocupará de la estructura de datos, la seguridad y la interoperabilidad.

El Informe de Gestión es el documento que debe servir para demostrar el cumplimiento del resultado de cada componente en términos de hitos, objetivos e indicadores, así como el volumen de recursos empleados en su consecución. La Declaración de Gestión acompañará a cada solicitud de pago, a la vista de los informes de la autoridad de control y la declaración de cumplimiento.

Estos documentos son regulados con más detalle en una segunda Orden publicada también en el Boletín Oficial del Estado de 30 de septiembre, orden por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las entidades del sector público estatal, autonómico y local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Esta orden repite las definiciones de la anterior, de modo redundante, regula el seguimiento de proyectos, subproyectos y líneas de acción, el contenido de la información de ejecución contable, las fechas de referencia para el envío de la información de ejecución contable, la información de seguimiento de hitos y objetivos y la información presupuestaria y contractual.

Todo esto habrá de realizarse por medios electrónicos, por supuesto, porque la acumulación masiva de datos permitirá trazar y controlar la gestión de los fondos, tal y como requieren las instituciones europeas.

Después de la aprobación de las normas comentadas, se publica en el BOE de 10 de marzo de 2022 es la Orden 168/2022, de 7 de marzo, por la que se regula el funcionamiento y estructura del Registro Estatal de las entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica.

El Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania incluye una Disposición final trigésima primera modificadora 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. Se introduce una nueva disposición adicional séptima, con la siguiente redacción: «Gestión de los créditos presupuestarios de las entidades locales, destinados a proyectos financiados con fondos europeos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Sin perjuicio de lo previsto en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, serán de aplicación, con carácter excepcional, las siguientes reglas en la ejecución de los presupuestos de las entidades locales en relación con proyectos financiados con fondos europeos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia:

1. Los acuerdos de los órganos competentes de las corporaciones locales de aprobación de transferencias de créditos, así como los acuerdos del Pleno de la corporación local de aprobación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, que tengan por objeto aquellos proyectos, serán inmediatamente ejecutivos, sin perjuicio de las reclamaciones que contra ellos se promovieran, las cuales deberán sustanciarse dentro de los ocho días siguientes a la presentación, entendiéndose desestimadas de no notificarse su resolución al recurrente dentro de dicho plazo.

2. Cuando se adquieran compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen para la cobertura de aquellos proyectos, el número de ejercicios a los que pueden aplicarse los gastos no será superior a cinco y el gasto que se impute a cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito presupuestario a que corresponda la operación los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente y en el segundo, el 100 por ciento, en el tercer ejercicio, el 70 por ciento y en los ejercicios cuarto y quinto, el 60 por ciento y 50 por ciento. En estos casos, no será de aplicación el apartado 5 del artículo 174 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo».

III. PANORÁMICA DE LAS NORMAS AUTONÓMICAS SOBRE LOS FONDOS

El reducido carácter básico del Real Decreto-Ley 36/2020 explica que varias comunidades autónomas opten por dictar disposiciones (decretos-leyes)

con el fin de preparar el marco institucional y normativo de la reactivación económica. Veremos algunas muestras a continuación.

El Gobierno de Aragón fue uno de los más proactivos en el impulso de medidas tendentes a la recuperación económica, aprobando el junio del año 2020 un Decreto-ley sobre la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica (4/2020, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias).

Muchos de los contenidos de este Decreto-Ley no están vinculados directamente con la gestión de los fondos europeos, pero otros sí y en todo caso las cuestiones reguladas son en gran medida coincidentes con las tratadas por el Real Decreto-Ley 36/2020: «...gestión presupuestaria, de simplificación y agilización de expedientes de gasto; medidas en materia de personal; sobre contratación del sector público; en materia de subvenciones públicas; en materia de procedimiento administrativo; sobre economía e industria; en materia de empleo; en materia de investigación, desarrollo e innovación científica; en materia de enseñanza universitaria; en materia de cadena alimentaria; y en materia de transportes» (las últimas no coinciden con el real decreto ley ni presentan particular relación con los fondos).

El objeto del Decreto-Ley no es realmente la gestión de los fondos, pero al disponer «...la adopción de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica» (artículo 1), en realidad es coincidente con el propósito del Instrumento Europeo de Recuperación. Las medidas presupuestarias están orientadas a facilitar el gasto público, mediante créditos ampliables, transferencias mensuales a organismos públicos, endeudamiento a corto plazo, facilidades para las modificaciones presupuestarias o la habilitación para la adopción de medidas extraordinarias.

La simplificación y agilización de la gestión de los expedientes de gasto persigue la misma finalidad, al dispensar la autorización del Gobierno de Aragón para su tramitación. El pago con firma electrónica por parte de las personas titulares de la Tesorería de la Administración de la Comunidad Autónoma se habilita, al tiempo que se prevé la Función Interventora sobre estas propuestas.

Las medidas en materia de personal incluyen la creación de unidades transitorias de apoyo a la gestión, con el límite de que no podrán suponer un incremento de gasto de personal, así que se prevé recurrir a la atribución temporal de funciones forzosa, regulado en el artículo 11 del Decreto-Ley. Esta herramienta puede afectar de manera muy intensa al estatuto del personal afectado, pues se llega a contemplar el traslado forzoso de localidad y se amenaza con sanciones disciplinarias a quien incumpla las funciones, tareas o responsabilidades asignadas, todo ello sin incentivos retributivos necesarios.

También en la contratación pública se prevén medidas extraordinarias, así la tramitación de urgencia en todos aquellos expedientes de contratación conec-

tados con medidas de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica. Las subvenciones pueden asimismo acelerarse mediante procedimientos de adjudicación directa, estando exentas del trámite de fiscalización previa, modificarse sus bases reguladoras y tramitarse en expediente único.

Al igual que en el Real Decreto-Ley estatal, la simplificación de los procedimientos administrativos alcanza al de elaboración de disposiciones de carácter general (pudiendo prescindir del trámite de consulta pública previa) y a la declaración de urgencia en los procedimientos administrativos.

La Junta de Andalucía aprobó el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de recursos para el impulso de la recuperación y resiliencia en la Comunidad Autónoma. Esta disposición sí hace referencia a los fondos del instrumento de recuperación europea desde su Preámbulo, a diferencia de la aragonesa citada anteriormente. Así, se resalta la oportunidad que representan los fondos para la economía andaluza: «...avanzar en las transformaciones puestas en marcha para modernizar nuestro tejido productivo, facilitando simultáneamente las transformaciones ecológica y digital...». Los fondos, dice, «están destinados prioritariamente a desarrollar las infraestructuras sociales y económicas y a fortalecer el capital humano en un futuro que será verde y digital».

El Gobierno andaluz demuestra su correcta comprensión del desafío, y lo hace en un momento temprano en comparación con otras comunidades autónomas, aunque después descuide la adaptación a los principios y exigencias concretas de los reglamentos europeos como veremos. Ahora bien, su descripción de la necesidad de adaptar la estructura administrativa es muy correcta:

«La gestión y ejecución de los proyectos ligados a los fondos europeos, dotados de un volumen trascendente de recursos, implican un enorme reto, que supondrá un incremento más que notable de la carga de trabajo de la mayoría de las unidades administrativas durante los próximos años, no solo en las que directamente asuman su gestión, sino también en todas aquellas actividades de la Junta de Andalucía relacionadas con aquellos proyectos, que tendrán que afrontar este desafío con recursos limitados. Para ello, se impone la adopción de soluciones flexibles en materia de medios y organización para la gestión de los fondos europeos, dotando a la Junta de Andalucía de los medios suficientes para lograr la mejor ejecución de los citados fondos.

Para ello es necesario determinar una estructura de coordinación que supervise el proceso con capacidad de establecer alertas tempranas ante posibles eventualidades en el marco de los procedimientos de gestión presupuestaria y de gasto público, sin renunciar a herramientas de control eficientes. El análisis de las necesidades en el ámbito de los recursos humanos como la dotación de personal, la reorganización de efectivos, o la formación en áreas

específicas de gestión, el rastreo, identificación y resolución de ineficiencias en los procedimientos administrativos, la mejora de la coordinación entre los diferentes órganos directivos actuantes en estos y el seguimiento presupuestario permanente son aspectos de singular importancia para la buena ejecución de estos recursos».

El énfasis en el control y la correcta ejecución de las potestades públicas es loable y se alinea con el reglamento de condicionalidad y un concepto de Estado de Derecho que hemos comprobado esencial para el marco europeo de gestión de los fondos. La agilización de los procedimientos (presupuestarios, de contratación, subvencionales, etc) se presenta siempre en necesaria concordancia con las garantías, tal vez por la experiencia negativa previa en la Administración autonómica andaluza.

A diferencia del Decreto-Ley de Aragón, se incluyen posibles incentivos y refuerzos de personal para la consecución de los objetivos vinculados a los proyectos financiados con los fondos, incluyendo la posibilidad de retribución extraordinaria por consecución de objetivos mediante productividad y gratificaciones en función de la contribución individual al cumplimiento de resultados, una medida a mi juicio plenamente coherente con la filosofía de las normas europeas, tan condicionantes por hitos y objetivos.

Otro ejemplo del equilibrio que pretende alcanzar el Gobierno andaluz entre agilidad y control se proyecta sobre las reformas en el régimen de las licitaciones propias (eliminación de informes, creación de nuevos órganos más especializados, reducciones de plazo y regulación de las responsabilidades de ejecución del contrato).

En materia de subvenciones, al igual que en Aragón, se eliminan las exigencias de autorizaciones del gobierno regional y se simplifica la documentación que han de presentar las entidades beneficiarias, una descarga burocrática relevante. También se flexibiliza la justificación al permitir realizar compensaciones entre conceptos presupuestarios. También se simplifica la tramitación de convenios.

Una de las medidas que más reserva puede plantear, aun coincidiendo con los contenidos del Real Decreto-Ley estatal, es la que permite excluir proyectos concretos de la evaluación de impacto ambiental. Será difícil acreditar en estas condiciones el cumplimiento del principio de no causar un daño significativo.

La Generalitat de Cataluña aprobó 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-EY para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público. Desde la Exposición de motivos se prevé la colaboración de las entidades locales y otros actores públicos y privados concernidos por la gestión de los fondos.

Esta norma establece como principios de tramitación en los procedimientos relativos a la gestión de los fondos la prioridad, preferencia y celeridad en su tramitación. Ya es un lugar común en todas las regulaciones el establecer tal condición prioritaria, difícil de realizar en la práctica si todo es urgente en un momento extraordinaria.

La regulación de las especialidades en materia de gestión presupuestaria y económica ocupan el Título segundo, que establece la necesidad de identificación y seguimiento de los créditos presupuestarios, la afectación de los créditos y su nivel de vinculación, las competencias específicas, los compromisos de gasto en ejercicios futuros y las incorporaciones de remanentes de créditos y tesorería. Muy importante es la referencia del artículo 10, que se refiere al Sistema de Seguimiento, estableciendo una previsión que debería incluirse en todas las normas sobre los fondos: «La Administración de la Generalidad y las entidades de su sector público, así como las universidades públicas y las entidades que dependen de ella que reciban fondos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia y de los fondos REACT-EU deben enviar periódicamente información sobre el seguimiento y ejecución de los gastos y el grado de adelanto de los proyectos e iniciativas...».

El Título tercer regula las especialidades en materia de subvenciones para el sector público de la Generalidad de Cataluña. Se prevén medidas de flexibilización (publicación simultánea de bases y convocatoria, por ejemplo), utilización de declaraciones responsables como alternativa a la presentación de documentación, etc.

El Título cuarto regula las especialidades en contratación pública, enfatizando la necesaria incorporación de 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 a las Pymes, las empresas de economía social y las emergentes. También se prevén las consultas preliminares de mercado y la aprobación de modelos de pliegos.

Para el seguimiento de la contratación derivada de la gestión de los fondos, el artículo 18 del Decreto-Ley crea una comisión mixta en la que se incluirían las entidades representativas de las entidades locales. El artículo 20 también prevé crear un grupo de trabajo para el asesoramiento y supervisión, en el que han de incluirse igualmente las asociaciones representativas de las entidades locales.

La figura del responsable del contrato está prevista en el artículo 19, con una particular mención a la posibilidad de que los órganos supramunicipales y el departamento competente en materia de administración asistan a los municipios que lo requieran en las funciones de responsables del contrato.

Las especialidades en materia de cooperación interadministrativa y de colaboración y participación público-privada se regulan en el Título 5, que

anima a la suscripción de convenios de colaboración regulados por la normativa básica y la catalana; también se prevén los consorcios de cooperación y otros medios de colaboración con el sector privado.

El control de actuaciones es regulado en el artículo 6, atribuyendo estas funciones a la Intervención General de la Generalidad de Cataluña. Este título resulta muy escueto teniendo en cuenta las múltiples exigencias de control del Derecho europeo y estatal.

Las medidas en materia de gestión de personal son más detalladas: programas temporales, cobertura de necesidades de personal, atribución temporal de funciones, retribuciones variables por resultados vinculados a la gestión o dirección de programas.

La disposición adicional tercera de este Decreto-Ley se refiere a las obligaciones en relación a las entidades locales, que deberán remitir información periódica a la Generalidad de Cataluña sobre los gastos imputados a los diferentes proyectos o iniciativas financiadas con estos fondos, en las condiciones que establezca el departamento competente. Varios preceptos afectan al régimen local en diversos aspectos. Así, en contratación, el artículo 16, sobre modelos de pliegos, establece que las entidades locales pueden promover modelos de pliegos con los criterios establecidos en este artículo a los efectos de facilitar, agilizar y simplificar la tramitación de los expedientes de contratación pública.

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares aprobó la Ley 4/2021, de 17 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Su ámbito de aplicación se circunscribe a las actuaciones de la Administración de la comunidad autónoma de las Islas Baleares, y sus entidades instrumentales sin referencia expresa por tanto a las entidades locales, aunque la disposición adicional tercera subsana esta omisión.

Los principios de tramitación de las actuaciones de gestión de los fondos deben venir inspiradas por los principios de prioridad, preferencia y celeridad, en línea con otras disposiciones autonómicas comentadas anteriormente.

Se toma la decisión orgánica de localizar la planificación, el seguimiento estratégico y la evaluación de los fondos en la Dirección de la Oficina de Planificación y Coordinación de Inversiones Estratégicas. Allí se contempla la ubicación de personal funcionario directivo o directivos profesionales (artículo 4).

Se prevé la aprobación de un Plan Estratégico Autonómico, de acuerdo con los objetivos generales del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia nacional y con objetivos específicos fijados por la Oficina balear de Planificación y Coordinación de inversiones estratégicas. Para consensuar el

contenido de este plan se creará una comisión integrada por el Consejero de Fondos europeos, Universidad y cultura, más cuatro representantes del Gobierno regional, el director de la Oficina de Planificación, un representante de cada consejo insular y un representante de la federación balear de entidades locales.

Hay una referencia en el apartado segundo del artículo 5 a proyectos tanto de iniciativa pública como público-privada. En el caso de planes con incidencia sobre el territorio de una isla, deben ser aprobados en una comisión mixta bilateral integrada por representantes del gobierno balear y el consejo insular.

Las especialidades en la tramitación de procedimientos se regulan en el Capítulo III, comenzando por la agilización de la elaboración de proyectos normativos (artículo 6), la tramitación de urgencia y el despacho prioritario de los procedimientos que comporten expedientes de gasto (artículo 7) y la tramitación de convenios. El Capítulo IV añade especialidades en materia de gestión presupuestaria (generación de créditos, afectación, restitución e incorporaciones de créditos, gastos plurianuales y la generación de créditos por ingresos de los programas FEDER y FSE).

El régimen de las subvenciones incluye también referencias similares a las de otras normas autonómicas, destacando la posibilidad de sumar bases y convocatorias, al igual que se establecía en el Real Decreto-Ley 36/2020. Otros trámites se simplifican o eliminan, incluyendo la justificación de las subvenciones (por ejemplo, no es necesario presentar facturas por debajo de los tres mil euros).

La contratación pública también incluye las medidas que se están generalizando: la aprobación de modelos de pliegos de contratación; las normas especiales en la tramitación del procedimiento de adjudicación (la posibilidad de incorporar grupos de expertos para valorar las ofertas). También se refuerza la figura del responsable del contrato, que puede contar con una unidad de apoyo encargada del seguimiento de ejecución, o contratar asistencia externa para ello. Estas medidas son relativamente innovadoras en nuestra experiencia de gestión contractual.

Las medidas específicas en materia de personal incluyen la figura de los «proyectos temporales», que ofrecen una solución para asignar recursos para gestionar los fondos. A continuación, se contempla la posibilidad de contratar funcionarios interinos, aunque se afirme que la regla general es la atención a las necesidades con el personal preexistente. El reconocimiento de que no será suficiente permite contemplar contrataciones adicionales, así como retribuciones variables por objetivos vinculadas a la gestión de los fondos, o la designación de directores/as de proyectos para la gestión de los fondos.

El Principado de Asturias ha aprobado la Ley 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes. Su preámbulo expone el propósito de

adaptar procedimientos para la gestión de los recursos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Una originalidad de la norma asturiana, modélica y reproducible por otras comunidades y entidades locales, que podrían aprovecharla, es su regulación de las medidas de evaluación ambiental, con una regulación original que incluye la valoración de los «efectos adversos sobre el medio ambiente» (es la única norma autonómica analizada que ha incorporado esta previsión, que previene el cumplimiento del principio de no causar daño significativo).

Otra originalidad de la normativa asturiana es la promoción de la declaración responsable y la comunicación. Esta técnica puede agilizar y favorecer los controles y las intervenciones, en un momento en que estas serán masivas. Estas técnicas se proyectan después sobre normativas sectoriales tocadas en su regulación por la Ley, especialmente en el ámbito urbanístico.

La Comunidad Foral de Navarra ha aprobado el Decreto-Ley 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiadas con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación.

Se reitera la tónica declaración de urgencia y prioridad de la tramitación de procedimientos, las facilidades para los convenios y la función interventora.

Las medidas en materia de gestión presupuestaria destinadas a la ejecución (modificaciones, incorporación de remanentes de crédito, tramitación anticipada de expedientes de gasto, flexibilización del calendario de cierre de ejercicio y régimen de control previo).

Los requisitos de tramitación de subvenciones también se simplifican eliminando la exigencia de la autorización del gobierno, la unificación de bases y convocatorias y la justificación. La tramitación de urgencia también se prevé para la contratación, cuyas especialidades incluyen la ampliación de vigencia de los contratos, los encargos a entes instrumentales.

Castilla y León también ha incorporado modificaciones a su Ordenamiento jurídico autonómico para agilizar y facilitar la gestión de los fondos, a través de la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de medidas tributarias, financieras y administrativas. Para ello se modifican la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad y otras disposiciones. Las especialidades en la tramitación de los procedimientos consisten en la tónica declaración de urgencia, las facilidades para los convenios y también, el régimen de control (función interventora). Esta norma se asemeja sin embargo más a una Ley de acompañamiento de los presupuestos que a una medida orientada a facilitar principalmente la gestión de los fondos de recuperación y resiliencia.

Galicia ha aprobado la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica, otra norma al estilo

de la de Castilla y León, más pensada como ley de acompañamiento que específicamente orientada a los fondos del plan de recuperación.

El primer capítulo se dedica a la simplificación administrativa, en la línea de hacer simultáneos trámites (posibilidad de acumular, conforme al principio de celeridad), así por ejemplo los informes ambientales. Evitar la duplicación de plazos y ganar tiempo es el objetivo.

La racionalización de los procedimientos de evaluación ambiental es el objeto del capítulo II. La reducción de trámites pretende realizarse «dentro del respeto a la premisa fundamental de velar por la necesaria protección ambiental». Otros procedimientos de concesión de autorizaciones también se simplifican en el Capítulo III. También se incluyen medidas en el ámbito urbanístico, así como medidas financieras.

El capítulo más específico sobre los fondos es el Título V, dedicado a los instrumentos de gobernanza y las especialidades en la gestión de los fondos de recuperación. Se definen los proyectos tractoros para la economía gallega, se crea la comisión de planificación e impulso de proyectos, el comité técnico de los fondos de recuperación y los grupos técnicos sectoriales. Se garantiza la participación de la sociedad y las entidades locales, una buena previsión en línea con las recomendaciones europeas.

Otras medidas son las relativas al control de la ejecución, la agilización del procedimiento de elaboración de normas, la tramitación de urgencia, la tramitación anticipada de gastos con cargo a fondos, la utilización de medios propios, los convenios para la ejecución de proyectos, los requisitos para la tramitación de subvenciones (una vez más, unificación de bases y convocatoria), las agrupaciones de personas físicas o jurídicas beneficiarias, especialidades de personal, la creación de unidades de carácter provisional o la asignación de funciones a tiempo parcial.

Tras este repaso panorámico a un buen número de muestras del Derecho autonómico comparado sobre la gestión de los fondos, podemos pronunciarnos sobre algunos de los elementos comunes a todas ellas, habiendo destacado singularidades acertadas (en la normativa de Asturias, de Andalucía o de Cataluña, por ejemplo).

La simplificación de los procedimientos administrativos es un lugar común (tramitación de urgencia, carácter prioritario, reducción de los plazos). Todo esto ya se intentó en el momento de la transposición de la Directiva de Servicios, hace más de una década, sin grandes logros. El escaso énfasis en los aspectos de digitalización permite anticipar el fracaso de muchos de estos intentos.

Para una efectiva gestión de los fondos europeos se harán necesarios incentivos en materia de personal. Opciones drásticas forzosas como la de Aragón no parecen las más adecuadas ni inteligentes, sentando además el

precedente de que en condiciones de necesidad de reactivación económica se puede forzar a los funcionarios a cambiar de localidad incluso. Esta opción podría incrementar las tensiones relacionadas con la gestión de los fondos y generar controversias sobre el cumplimiento de las reglas del Estado de Derecho.

Los reglamentos europeos analizados no contemplan la agilidad como una exigencia; si enfatizan el control y el cumplimiento del Estado de Derecho, junto a la prevención del conflicto de intereses. Por eso sorprende que estos aspectos no sean subrayados en las normas autonómicas estudiadas. Tampoco las prevenciones sobre el principio de no causar un daño significativo.

Una de las medidas recurrentes en las normas autonómicas analizada que pueden suscitar preocupación es la eliminación de la exigencia de evaluación de impacto ambiental en determinados proyectos. Esta supresión de un trámite pudiera afectar al cumplimiento del principio de no causar un daño significativo, en un modo que sería incompatible con los requerimientos del Derecho europeo.

La eliminación de las consultas públicas en procedimientos administrativos de elaboración de disposiciones de carácter general es otro ejemplo de simplificación paradójica, porque el espíritu de las normas europeas es favorable a la transparencia y la participación, menoscabando ambos principios la eliminación de estas oportunidades de conocer y comentar las propuestas reglamentarias de las autoridades en el nivel autonómico. En fin, es otro ejemplo de la disonancia entre lo que parece solicitar Europa (una gestión respetando todos los principios) y lo que quieren o necesitan hacer las autoridades españolas (gastar rápido).

IV. DISONANCIAS ENTRE EL DERECHO EUROPEO, EL DERECHO ESTATAL Y EL DERECHO AUTONÓMICO

La exposición del Derecho europeo y estatal español sobre los fondos de recuperación y resiliencia ofrece una imagen de complejidad y riesgo de incumplimiento sobresaliente. El repaso de las principales disposiciones del Derecho europeo nos permite extraer conclusiones aplicables a la presentación y gestión de los proyectos:

Hemos concluido que los proyectos deben orientarse a los objetivos del instrumento. Los resultados son muy importantes y debe hacerse un seguimiento continuado de su consecución. No deben plantearse como vías de financiación de gastos ordinarios y deben respetar el principio de adicionalidad. Deben servir para alcanzar los objetivos marcados (creación de empleo, igualdad de género, cohesión, economía neutra para el cambio climático, etc). No pueden ocasionar un perjuicio significativo sobre el objetivo de minimizar el cambio

climático. Los Estados deben respetar el Estado de Derecho en su ejecución y garantizar sus instituciones de legalidad y control. La garantía de que todo esto se hace bien es que la Comisión europea puede suspender o revertir la entrega de los fondos del instrumento.

La obsesiva mención de hitos y objetivos, unida a las exigencias de trazabilidad y monitorización en tiempo real de estos hitos, hace pensar en supuestos múltiples de controversia sobre la buena gestión. La garantía del Estado de Derecho del mecanismo de condicionalidad, además, comporta exigencias muy estrictas sobre la revisabilidad de las decisiones, el principio de objetividad y la prevención de la arbitrariedad.

Los planes antifraude de las entidades públicas (y eventualmente también privadas) han de ser aprobados antes de finales de marzo del año 2022, lo que algunas administraciones están logrando de forma apresurada. Estos planes incluyen exigencias novedosas en algunos casos, como el establecimiento de canales de denuncia (6).

Otra exigencia europea poco atendida desde mi punto de vista en las normas nacionales es el principio de prohibición de no causar un daño significativo. Al contrario, la mayoría de las normas autonómicas (salvo la Ley de Asturias) y el propio Real Decreto-Ley 36/2020 contienen modificaciones de los procedimientos de evaluación de impacto y licencias ambientales en línea simplificadora, lo cual puede ser correcto, pero debiera en todo caso garantizar el mínimo impacto negativo de los proyectos en el objetivo de lucha contra el cambio climático.

Además, se ha de atender a los objetivos prioritarios: igualdad de género, digitalización, promoción de la juventud, inclusión social. ¿Se están teniendo verdaderamente en serio todas estas prioridades de políticas públicas?

V. CONCLUSIÓN: LOS RIESGOS DE INCUMPLIR POR UNA DEFICIENTE IMPLEMENTACIÓN EN CASCADA

El riesgo de incumplimiento es muy alto y preocupante a la vista de la disonancia entre los contenidos del Derecho europeo, el estatal y el autonómico. Una mayor comunicación y coordinación entre estos niveles hubiera facilitado también la comprensión integral de un Ordenamiento complejo por parte de sus destinatarios, los operadores públicos y privados llamados a redactar y ejecutar los proyectos. Si la formación falla, las confusiones interpretativas y aplicativas se pueden multiplicar.

(6) GARCÍA MUÑOZ, J. *Conflictos de interés y autoevaluación de riesgo de fraude en fondos europeos*. ACCID, (2022).

Una experiencia anterior hace diez años nos mostró los inconvenientes de implementar políticas europeas «en cascada» (con decisiones en los sucesivos niveles). La transposición de la Directiva de Servicios no produjo los efectos deseados en ese momento, cuando ya se aprobaron muchas leyes de contenidos similares a los que hemos visto en las disposiciones autonómicas actuales. Al bucle imperfecto de la agilización y la simplificación administrativa, tan recurrente, se une ahora el algo grado de desconocimiento de los principios básicos de gestión de los fondos de recuperación.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL BLAY, M.A./NAVARRO MOLINES, G. (Eds.): *Fondos europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: ejecución y auditoría*, Monografía XX de esta REVISTA, 2021.
- DERMINE, Paul: «The EU's Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe: Between Continuity and Rupture», *Legal Issues of Economic Integration*, 47 (2020).
- GARCÍA MUÑOZ, Julio: *Conflictos de interés y autoevaluación de riesgo de fraude en fondos europeos*, ACCID, 2022.
- GIMENO FELLIU, José María: «El desafío de los fondos *Next Generation* como elemento de transformación de la gestión pública», en Monografía XX de esta REVISTA, 2021.
- RASTROLLO SUÁREZ, J.J./GARCÍA JIMÉNEZ, A. (Dirs.): *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del plan para la recuperación, transformación y resiliencia*, Aranzadi, 2021.
- URBANEJA CILLÁN, Jorge: «El régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea: ¿un mecanismo efectivo de garantía del Estado de Derecho en los Estados miembros de la Unión Europea?», *Revista Española de Derecho europeo*, núm. 78-79, 2021.
- WITTE, Bruno de: «The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift», *Common Market Law Review*, 2021.