

El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas*

MARÍA AMPARO SALVADOR ARMENDÁRIZ

Profesora titular de Derecho Administrativo.

Universidad de Navarra

- 1. Introducción**
- 2. Contexto político-social**
- 3. ¿De qué fondos hablamos?**
- 4. Los retos de la gestión de los fondos europeos**
 - 4.1. El reto de las ideas y su concreción
 - 4.2. El reto del “reparto de la tarta”
 - 4.3. El reto del reloj
 - 4.4. El reto de la elección del *modelo* o del diseño de la política de recuperación
 - 4.5. El reto de la fiscalización y del control
 - 4.6. El reto de la selección de los destinatarios de los fondos
 - 4.7. El reto de la gerencia en una Administración burocratizada
 - 4.8. El reto de la eficiencia
- 5. Algunas reflexiones conclusivas**

Artículo recibido el 12/03/2021; aceptado el 03/04/2021.

* Este trabajo tiene su origen en la ponencia que presenté el 25 de noviembre de 2020 en el Webinar organizado por la Fundación Gobierno Local bajo el título *Los Gobiernos locales ante la gestión de los fondos europeos para la recuperación*. Aprovecho la ocasión para agradecer a su presidente, Alfredo Galán, la invitación que entonces me hizo.

Resumen

La pandemia generada por el virus COVID-19 ha dado lugar a una crisis económica de alcance todavía imposible de evaluar. La Unión Europea ha puesto en marcha un ambicioso y multimillonario plan de rescate económico. España prepara sus estructuras institucionales y de gestión para absorber dichos fondos, no sin dificultades. Las primeras medidas ya se han adoptado con la aprobación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, cuyos elementos principales se analizan y cuestionan. Las comunidades autónomas, los entes locales y los operadores privados comienzan a aprobar sus propios proyectos en busca de su compatibilidad con los objetivos del Fondo Next Generation.

Palabras Clave: *fondos Next Generation; crisis COVID-19; RDL 36/2020; Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*

The management of the European recovery funds as a challenge for the Spanish public administrations: an urgent analysis of the current reforms

Abstract

The pandemic generated by the COVID-19 virus has led to an economic crisis whose impact is yet to be determined. In this context, the European Union has launched an ambitious, multimillionaire economic recovery plan. Spain is preparing its institutional and management structures to absorb these funds, but not without difficulties. The first measures have already been adopted with the enactment of Royal Decree-Law 36/2020, of 30 December. This article analyzes and questions the main elements of that legislation. The Autonomous Communities, the local governments and private players are beginning to approve their own projects in line with the objectives of the Next Generation Fund.

Keywords: Next Generation Fund; COVID-19 crisis; Royal Decree-Law 36/2020; Recovery, Transformation and Resilience Plan.

1

Introducción

La crisis económica que ha generado la pandemia del COVID-19 ha impactado duramente en los países de la UE. En algunos, además, lo ha hecho con particular virulencia¹. España se encuentra entre aquellos países que más están sintiendo el zarpazo de la crisis debido, fundamentalmente, al peso que la industria turística y de servicios tiene en nuestra estructura económica. Ello está arrastrando a miles de empresas –de todo tamaño, pero sobre todo pequeñas y medianas- a su desaparición, y a miles de trabajadores al desempleo. Tras la estela de este retroceso de la economía privada –hay datos que lo comparan con el vivido en los años de la Guerra Civil- le siguen los ingresos públicos y las cuentas públicas; el definitiva, del conjunto de la economía española.

Ya en otoño de 2020 se acordó dejar en suspenso las obligaciones de estabilidad presupuestaria que la Constitución había establecido en 2011, activando, en consecuencia, la cláusula de salvaguarda del art. 135.4. Esta situación –con el beneplácito de la Comisión y del BCE- está permitiendo que los poderes públicos estén llevando a cabo las políticas de gasto presupuestario necesarias para mantener la estabilidad económica y social que las circunstancias requieren. Medidas como el salario mínimo vital, la ampliación de plazos para los ERTE o para los avales públicos otorgados por el ICO, entre otras muchas medidas, son ejemplos de estas políticas de estabilización eco-

1. El impacto económico de la crisis provocada por el COVID-19 es solo uno de los que deja la pandemia. Quedan y quedarán otros efectos que van desde los demográficos, los sanitarios –como era de esperar dadas las secuelas de la enfermedad (que incluye tanto síndrome de COVID persistente como las consecuencias en la salud mental)-, los sociales, con la incorporación del teletrabajo como elemento más destacable, y, sin duda también, los jurídicos.

Sobre estos últimos, se han publicado multitud de trabajos en el año que ahora se cumple. Entre otros, varios números monográficos de revistas, como es caso de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núms. 86-87, o la *Revista Catalana de Derecho Público*, sobre “El derecho en tiempos de emergencia sanitaria”, de noviembre de 2020; o los trabajos sobre COVID publicados en el núm. 54 de la *Revista General de Derecho Administrativo*, entre otras. Con carácter general pueden citarse las siguientes obras: BLANQUER, D. (coord.), *COVID-19 y Derecho Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020; GARCÍA ÁLVAREZ, V., ARIAS APARICIO, F. y HERNÁNDEZ DIEZ, E., *Lecciones jurídicas para la lucha contra una pandemia*, Iustel, Madrid, 2020, y AA. VV., *20 reflexiones jurídicas en tiempo de confinamiento. Liber amicorum en homenaje a Cristina Izquierdo Sans*, Madrid, 2020. *Vid.* también BAÑO LEÓN, J. M.^a, “Confusión regulatoria en la crisis sanitaria”, *REDA*, núm. 209, 2020, pp. 11-22.

Por otro lado, dada la urgencia de las medidas jurídicas adoptadas, muchas reflexiones han aparecido, en ocasiones, en blogs tanto personales como sectoriales. Es el caso, por ejemplo, del blog *La Mirada Institucional* de Rafael Jiménez Asensio, por citar uno entre otros muchos, que ofrecen muchas veces primeras e interesantes reflexiones al hilo de la actualidad.

nómica que palían, al menos temporalmente, la situación, hasta tanto no llegue la esperada inmunidad de rebaño que permita recuperar la vida ordinaria, en lo social y en lo económico.

En este contexto, las instituciones europeas, conscientes de la excepcionalidad de la crisis sanitaria y económica, han adoptado decisiones importantísimas en materia financiera y presupuestaria, destinadas a sostener e impulsar la economía, al tiempo que se aprovecha la oportunidad para abordar cambios estructurales en los que hace tiempo se viene trabajando; en particular: la digitalización de la economía y el control del cambio climático, todo ello en el marco de un intento por construir un futuro más sostenible y resiliente ante futuras crisis.

Para ello, en julio de 2020, el Consejo Europeo acordó crear un nuevo fondo (Fondo *Next Generation*) que se sumó al nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) ya tramitado y negociado en los dos años anteriores para el periodo 2021-2027. Uno y otro, conjuntamente, suponen el más importante paquete de estímulos financieros públicos que ha conocido la Unión Europea hasta la fecha. Suponen un reto presupuestario a la altura de la crisis en la que nos encontramos.

Una parte importante (casi el 20 %) de los recursos previstos en el Fondo *Next Generation* tiene como destinatario a nuestro país. Ello es indicativo de dos cosas: la primera, el peso que la economía española tiene en la UE, y la segunda, la gravedad de la crisis económica de España, que no ha pasado desapercibida para la UE.

El fondo especial *Next Generation* tiene un plazo de ejecución corto, de tres años. Este elemento, junto con su volumen, supone para nuestros poderes públicos un reto de primera magnitud y, al tiempo, una enorme oportunidad. En medio de la complejidad que todo ello implica se ubican las entidades locales, que a pesar de su condición de administraciones próximas al ciudadano se encuentran, puede afirmarse, las últimas de la fila del proceso decisorio y de gestión que se está poniendo en marcha desde el Gobierno central.

Para analizar este reto, tras un apartado que da cuenta brevemente del contexto histórico-político y otro que da cuenta brevemente de los distintos fondos europeos existentes, la parte central de este trabajo se concreta en dar cuenta de los principales retos que la llegada de estos *fondos europeos* plantea a nuestras administraciones públicas, a la luz de las novedades normativas que ya se han acordado para gestionar este enorme reto.

En concreto, el 31 de diciembre de 2020 aparecía publicado en el BOE el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelan-

te, RDL 36/2020). En ese mismo número del BOE se publicó también la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (en adelante, LPG2021), que incluye disposiciones finales que modifican tanto la LRJSP como la LCSP², medidas complementarias del RDL 36/2020 y que no se entienden si no es en el contexto de las reformas puestas en marcha para acometer el reto de la gestión de los fondos europeos para la recuperación³.

2

Contexto político-social

Con objeto de enmarcar los problemas que va a enfrentar España para la ejecución de los fondos europeos para la recuperación cabe señalar algunas cuestiones que van a determinar, en mi opinión, el desarrollo de la gestión de los fondos *Next Generation* en un futuro próximo.

Conviene empezar constatando un dato que tal vez sin duda podemos calificar como inquietante. Se trata del referido a nuestro historial de ejecución de los fondos europeos. La ejecución de fondos europeos por parte de España en los últimos periodos es muy pobre. En 2019 habíamos gastado solo un 40 % de los fondos previstos para España en el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, que ahora termina. El Tribunal de Cuentas Europeo, en un informe de este mismo año, nos ha tirado de las orejas en este punto, apuntando la gravedad del tema.

2. En concreto, se trata de la disposición final trigésima cuarta, por la que se incorpora una modificación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que afecta a no pocos artículos. También la disposición final cuadragésima, que modifica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Según se desprende del contenido del Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, del Consejo de Estado sobre el proyecto de Real Decreto-ley, que finalmente ha terminado siendo el RDL 36/2020, este contenido ahora incorporado al articulado de la LPG para 2021 estaba inicialmente previsto que formara parte del RDL 36/2020. No se alcanza a comprender la decisión del Gobierno por la opción finalmente vigente, máxime si tenemos en cuenta la reiterada jurisprudencia constitucional sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos y la necesaria vinculación que ha de existir con la materia presupuestaria o de política económica. Sirva, a modo de referencia, el FJ 4a) de la STC 152/2014, de 25 de septiembre. En este sentido, esta opción podrá incurrir, a mi juicio, en clara inconstitucionalidad.

3. Han aparecido ya algunas publicaciones que abordan la reciente reforma: RIVERO ORTEGA, R. (dir.), *Modernización de la Administración pública para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia*, Ratio Legis, Salamanca, 2021; CAMPOS ACUÑA, C., *La gestión de los Fondos Next Generation*, La Ley, Madrid, 2021; NAVARRO MOLINES, G., *Manual de Fondos Europeos: Programación Gestión, Control y Evaluación. Especial referencia a los aspectos prácticos de los Fondos de Recuperación y Resiliencia*, Bosch, Barcelona, 2021.

Una segunda cuestión tiene que ver con un cambio, aparentemente radical, a la hora de abordar las políticas relativas de las cuentas públicas. En unos meses se ha pasado de la austeridad y la disciplina presupuestaria, impuesta y aceptada en el marco del Pacto Fiscal⁴, al “gastad” que aconsejó la presidenta del FMI, Cristalina Georgieva, el 15 de abril de 2020, idea que ha reiterado en otras ocasiones⁵. Bien es cierto que también dijo: “guarden las facturas”. A lo largo de 2020, el Gobierno suspendió ya la regla de gasto, así como los límites previstos, en particular, para las entidades locales para poder hacer uso de los superávits acumulados.

En este punto hay quien ya habla de un cambio de paradigma. En mi opinión no creo que estemos ante un cambio de paradigma. Es más, creo que la evolución se produce precisamente en el seno del propio modelo. El modelo contiene cláusulas de salvaguarda que están pensadas para situaciones como esta, o si no son como esta, semejantes⁶. Se trata de mecanismos que ya se han activado y son compatibles con el modelo de Pacto Fiscal.

Por otro lado, la crisis económica –y social- que está provocando la COVID-19 tiene unas características muy concretas que la diferencian de la anterior crisis financiera –y de otras tantas- y que, por tanto, dan lugar a que las recetas para acometerla sean muy diferentes a las que se han visto en otros momentos. La crisis económica generada por la COVID-19 podría, tal vez, ser lo que algunos analistas califican como un “cisne negro”. De hecho, existe un debate en torno a esta afirmación. Al fin y al cabo, el propio concepto “cisne negro” alude a su probabilidad (o mejor dicho, su improbabilidad) y hay quien sostiene que la probabilidad de una pandemia era medible. Para Nassim TALEB, autor que introdujo este concepto, este no sería un cisne negro⁷. Sin embargo me atrevo a decir que desde el punto de vista de la economía mundial sí se ha comportado como un cisne negro, como un acontecimiento improbable y exógeno, lo cual –creo- tiene consecuencias en cuanto al tipo de medidas que se plantean para resolver la crisis. La situación de la pandemia ha dado lugar a fenómenos impensables: por ejemplo, el parón y cierre de muchas actividades económicas y sociales o el

4. Me remito en este punto a mi trabajo SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.^a A., “El principio constitucional de estabilidad presupuestaria en el marco de la macroeconomía: consecuencias y dificultades de su juridificación”, *Revista de Derecho Público. Teoría y Método*, núm. 2, 2020, pp. 161-206.

5. Ver <https://www.lavanguardia.com/economia/20210116/6183604/georgieva-instagastar-pueda-despues-gastar-mas.html>

6. *Vid.* art. 135.4 CE.

7. TALEB, N., *The Black Swan*, 2.^a ed., Penguin, 2010. TALEB, en declaraciones a *Bloomberg Markets*, el 30 de marzo de 2020, afirmó que la predictibilidad del fenómeno de una pandemia hace que no encaje en su teoría.

frenazo en los desplazamientos; se ha dejado de volar y de viajar. La globalización desde el punto de vista de los movimientos de personas ha vivido un impacto inimaginable: ha habido destinos a los que durante semanas o meses no se ha podido llegar.

En este contexto, la receta macroeconómica para resolver esta situación de crisis ya no puede ser la convencional y conocida ortodoxia presupuestaria, de modo que se ha visto sustituida por políticas de aumento de gasto público. Ese aumento del gasto público se contempla como elemento tractor de una economía que ha quedado parada. Estamos ante una clara aplicación de las iniciales recetas keynesianas ante la Gran Recesión: más gasto público para aumentar la demanda agregada, preferentemente mediante inversiones destinadas a actuaciones con altas tasas de retorno.

No obstante, en cuanto la situación se estabilice y las medidas comiencen a dar su fruto, parece razonable que la senda de la disciplina presupuestaria regrese, algo que no debería perderse de vista en el diseño de las políticas a medio plazo, por más que en este momento toque resolver la excepcionalidad de la situación con medidas excepcionales⁸.

La tercera de estas consideraciones introductorias tiene que ver con la posición política y económica de España en el marco de la UE en el contexto de esta crisis. Como ya se ha apuntado, junto con Italia, España va a ser uno de los principales beneficiarios de los fondos europeos. No es tanto un éxito del Gobierno cuanto una constatación de la fragilidad que nuestro sistema económico ha mostrado ante esta crisis. Como he apuntado, ello es debido al papel que el sector servicios y, en particular, el turismo tiene en nuestra estructura económica. En julio de 2020, al momento de negociarse la aprobación de los fondos, nuestra sociedad había sido una de las más afectadas por la pandemia y también por el consiguiente frenazo de las actividades económicas. No obstante, pasados unos meses, otros países europeos, que resistieron mejor la primera ola, no se han librado de la segunda... ni de la tercera.

La filosofía de la UE ante esta crisis y el papel atribuido a los fondos buscan no dejar a nadie atrás y atender las necesidades concretas de cada país. A nadie le conviene que la debilidad de un socio pueda generar nuevas tensiones en los mercados de deuda pública internacional. Nadie quiere llegar a una nueva crisis de deuda pública con inestabilidad en las primas de riesgo. Por ello conviene no olvidar el papel que sigue jugando el BCE.

8. La Comisión Europea, en su Comunicación al Consejo *One year since the outbreak of covid-19: fiscal policy response* (Bruselas 3.3.2021, COM[2021] 105 final), de 3 de marzo, plantea el regreso a la disciplina presupuestaria en 2023, lo que implicaría el final de la cláusula de salvaguardia (accesible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/1_en_act_part1_v9.pdf).

Por otra parte, la evolución de cada Estado miembro ante la pandemia es y será fluctuante y dinámica; no resulta fácil obtener resultados a partir de una foto fija, lo cual suscita no pocas dificultades para el diseño de las políticas europeas de financiación.

En este sentido, los distintos países han adoptado distintos modelos a la hora de abordar la regulación de la pandemia, así como al acordar los mecanismos de apoyo económico para sus empresas durante las fases de mayores restricciones a la movilidad. Todo ello generará, a buen seguro, diferencias en cuanto al modo en que cada Estado saldrá de la crisis y a la magnitud del daño de su sistema económico. El tiempo, sin duda, demostrará que habrá habido políticas públicas mejores y peores en términos de sostenibilidad de la estructura empresarial y del empleo.

En este marco dinámico y diverso habrá de evaluarse en su momento la gestión de los fondos europeos acordados en julio de 2020. Analizado desde el punto de vista de España, nuestra fragilidad económica nos coloca en una posición de constante escrutinio por parte de las instituciones europeas. No es una situación cómoda ni algo que debamos olvidar, ya que de nuestra seriedad y confiabilidad en el uso de los recursos europeos va a depender nuestro futuro inmediato y próximo⁹.

3

¿De qué fondos hablamos?

Ya se ha adelantado en líneas anteriores la complejidad inicial que suscita la identificación de las fuentes de financiación europea. Sin pretender entrar en más detalles y a los solos efectos de facilitar la comprensión de esta reflexión, conviene que distingamos lo siguiente:

Con fecha de 2021 estaba prevista la entrada en vigor del nuevo MFP para el periodo 2021-2027¹⁰. Este tipo de financiación europea, de carácter ordinario y plurianual, se diseña con años de antelación¹¹ y, en este

9. El 1 de octubre de 2020 se publicaba la interesante reflexión de HIDALGO PÉREZ, M., *Cinco propuestas para una mejor absorción de los fondos europeos*, accesible en: <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/esadeecpol-policy-brief-fondos-europeos/>. Solo 7 días después, el Gobierno presentaba su Plan *España Puede*.

10. Finalmente publicado el 17 de diciembre, como Reglamento (EU, EURATOM) 2020/2093, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021-2027.

11. Sobre el proyecto de MFP, puede verse KÖLLING, M., “Claves del próximo marco financiero plurianual de la Unión Europea”, en BALAGUER CASTEJÓN, F. y TUDELA, J., *Perspectivas actuales del proceso de integración europea*, Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2019, pp. 225-244.

caso, fue aprobado en mayo de 2020¹². La cantidad total aprobada para este MFP 2021-2027 es de 1.074.300 millones de euros, repartidos en 7 rúbricas:

- mercado único, innovación y economía digital (132.781 mill. euros);
- cohesión, resiliencia y valores (377.768 mill. euros);
- recursos naturales y medio ambiente (356.374 mill. euros);
- migración y gestión de fronteras (22.617 mill. euros);
- seguridad y defensa (13.185 mill. euros);
- vecindad y resto del mundo (98.419 mill. euros);
- administración pública europea (73.102 mill. euros).

A estas cantidades y destinos ha venido a unirse el ya mencionado aquí Fondo *Next Generation*, dotado con un total de 750.000 millones de euros, que tiene carácter extraordinario y que abarca un total de siete programas¹³:

-El mecanismo de recuperación y resiliencia (672.500 mill. euros¹⁴, el 60 % a repartir entre 2021 y 2022, y el 30 % restante en 2023), sin duda la partida más relevante.

- El programa REACT-EU (47.500 mill. euros)¹⁵.
- Horizonte Europa (5.000 mill. euros).
- InvestEU (5.600 mill. euros).
- Desarrollo rural (7.500 mill. euros)¹⁶.

12. En febrero de 2020 –por tanto, antes de la pandemia- se presentaron las Conclusiones al Consejo Europeo, constituyendo la base del acuerdo transnacional global. En él se reflejan meses de debates. *Vid.* Conclusiones de la Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, celebrada el 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020. EUCO 10/20, p. 7.

13. Publicado como Reglamento (EU, EURATOM) 2020/2094, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

14. A repartir temporalmente: el 70 % a repartir entre 2021 y 2022 y el 30 % restante en 2023. Conceptualmente 360.000 millones serán préstamos, y el resto, 312.500 subvenciones. *Vid.* art. 6 del Reglamento (EU) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

15. Para el caso de los fondos destinados a la reactivación -REACT-EU (Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa)-, del total de 39.795 mill. de euros previstos para 2021, 10.898 estarían destinados a España (lo cual supone un 27 % del total), siendo España, tras Italia, la segunda mayor destinataria de esta parte de los fondos europeos. En este caso se trata de fondos adicionales destinados a reforzar la política de cohesión europea, así como también para complementar el Fondo Social Europeo *plus*, en particular el Instrumento de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE). La gravedad de la situación del desempleo en España justifica, por tanto, nuestra mayor dotación en este programa.

16. En el caso del programa de desarrollo rural del Fondo *Next Generation*, se prevé destinar cantidades adicionales al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADR): 212,3 mill. euros en 2021 y 505,4 mill. euros en 2022; esto es, 717,7 mill. de un total de 8.070. 5 mill., lo que significa que a España le corresponde aproximadamente un 9 %.

-Fondo transición justa (10.000 mill. euros)¹⁷.

-RescEu (1.900 mill. euros).

De este total de 750.000 millones de euros, la partida asignada a España asciende a 140.000 millones de euros, entre transferencias y préstamos, esto es, casi un 19 % del total de los fondos europeos específicamente destinados a la recuperación de la economía.

La principal novedad de este paquete de ayudas, más allá de su cuantía, es el modo en que está previsto que se financie. Por primera vez la Unión Europea y sus Estados miembros han aceptado mutualizar sus riesgos y el fondo se financiará mediante la emisión de bonos europeos, lo cual supone un avance de gran calado en la construcción de Europa. En particular, esto es así si consideramos que aún resuenan los conflictos al máximo nivel institucional, planteados entre el TJUE y el TC alemán en relación con la compra de deuda pública nacional por parte del BCE¹⁸.

Aunque no es este el lugar oportuno para analizar en profundidad la estructura de los fondos europeos y su funcionamiento, sí creo conveniente alertar de su gran complejidad. Esta complejidad se acrecienta al analizar el propio contenido del MFP 2021-2027 y su funcionamiento¹⁹ a través de distintos planes y programas. En este sentido tenían mucho sentido las sugerencias hechas por el Consejo de Estado, en su Dictamen 783/2020, en orden a aclarar esta cuestión en el preámbulo del RDL 36/2020, sugerencia que lamentablemente el Gobierno declinó considerar²⁰.

17. En este caso las cantidades que están inicialmente previstas para España suponen un total del 790 mill. euros (452 mill. vía *Next Generation* y 339 mill. vía Marco de Financiación Plurianual 2021-2027). Ello supone, para España, un 4.5 % del total de un fondo cuyos mayores receptores está previsto que sean Polonia y Hungría.

18. Sobre esta polémica, *vid.* JIMÉNEZ-BLANCO, A., “La compra de deuda pública por el Banco Central Europeo: notas sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 5 de mayo de 2020”, *RAP*, n.º 212, 2020, pp. 147-179; GALETTA, D-U. y ZILLER, J., “*¿Karlsruhe über alles?* La insostenible pesadez del juez constitucional alemán (sobre la Sentencia del *Zweiter Senat* del Tribunal Constitucional federal alemán del 5 de mayo de 2020 relativa al programa PSPP del Banco Central Europeo)”, *REDE*, n.º 73-74, 2020, pp. 179-212, y BAR CENDÓN, A., “El conflicto entre el Tribunal Constitucional Federal Alemán y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sala Segunda [*Bundesverfassungsgericht, Zweiten Senats*], 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, de 5 de mayo de 2020”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 109, 2020, pp. 655-68.

19. Para entenderlo, ayudará consultar el documento de Conclusiones al Consejo Europeo, que constituye la base del acuerdo transnacional global ya citado (accesible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>).

20. Entre sus sugerencias, el Consejo de Estado proponía al Gobierno aportar más información sobre la estructura y composición de los fondos europeos en la exposición de motivos (p. 31).

4

Los retos de la gestión de los fondos europeos

Una vez hechas las anteriores consideraciones que enmarcan las decisiones de financiación que ha adoptado la UE, en este apartado se enumeran los que, en mi opinión, son los retos más importantes para la gestión que deben llevar a cabo las administraciones públicas españolas.

4.1

El reto de las ideas y su concreción

En mi opinión una de las dificultades más importantes es la de encontrar ideas bien alineadas con los objetivos que persiguen los fondos europeos y con sus resultados.

Los fondos europeos están diseñados y destinados al impulso de determinados objetivos. Básicamente se trata de los siete objetivos previstos en el MFP –antes citados- que, a su vez, se concretan en distintos planes y programas, muchos de ellos previamente existentes. Así, desde el proyecto de reactor termonuclear experimental internacional (ITER) pasando por el programa Horizonte Europa –para desarrollar la excelencia científica y la innovación- o el Mecanismo “Conectar Europa”, para facilitar la conexiones transfronterizas respetando los compromisos de descarbonización, al igual que los ya conocidos fondos FEDER o el Fondo Social Europeo plus, o la nueva PAC, o el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo para la Gestión Integrada de Fronteras, el Fondo de Seguridad Interior, el Fondo Europeo de Defensa, el Fondo Europeo de Desarrollo o el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, entre otros; todos ellos concretan los objetivos políticos comunes de la UE. Existen también nuevos programas como es el caso del Programa espacial europeo²¹.

Este conjunto de objetivos –concretados como se ha visto en los distintos programas antes citados- no olvidan la existencia a nivel global de los llamados *objetivos de desarrollo sostenible* para 2020-30, en el marco de la ONU, alineándose con ellos en algunos aspectos, algo que en general también está siendo tenido en cuenta tanto por el Gobierno central como por las comunidades autónomas, como más adelante se verá.

21. Dotado con 13.202 mill. euros.

En relación con la concreción de los objetivos que en este contexto cada Estado miembro elige, el pasado 7 de octubre de 2020, el Gobierno español dio a conocer su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (también llamado “España Puede”)²², donde se concretan hasta diez “políticas palanca”.

En concreto estas diez *políticas palanca* son:

1. Agenda Urbana y Rural y lucha contra la despoblación
2. Infraestructuras y ecosistemas resilientes
3. Transición Energética Justa e Inclusiva
4. Una Administración para el Siglo XXI
5. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora
6. Pacto por la Ciencia y la Innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud
7. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades
8. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo
9. Impulso de la Industria de la Cultura y el Deporte
10. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

Estas diez políticas se concretan a su vez en 30 objetivos de segundo nivel²³.

Los arts. 12 y 13 del RDL 36/2020 hacen referencia a un Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuya aprobación se prevé lleve a cabo el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (art. 13.1), “oídas las comunidades autónomas y las entidades locales, así como las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito estatal” (art. 13.2).

El art. 12.2 RDL 36/2020 dispone cuáles habrán de ser los *ejes transversales* que deberá tener el citado plan: “la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social, económica y territorial”²⁴. Coincide que son estos precisamente los ejes que plantea el Plan España Puede.

Resulta algo chocante que, en diciembre -fecha de aprobación del RDL 36/2020-, se dispongan una serie de previsiones normativas relativas a un Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que habrá de aprobarse, que curiosamente coincide –aparentemente al menos- con el que el Gobierno

22. Accesible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PlanRecuperacion.pdf.

23. Ver epígrafe 4.8.

24. Así se recoge expresamente en el Plan *España Puede*, p. 21.

ya había presentado en octubre. O ¿es que acaso el Plan al que hace referencia el art. 12 del RDL es otra cosa?

Las referencias que en el art. 13.2 se hacen a ciertos aspectos procedimentales (en concreto los relativos a la participación de otras administraciones y operadores) no tienen sentido a “tiro pasado”. Ello sugiere que la norma estaría pensando en un segundo instrumento de planificación, del mismo nombre, pero ahora aprobado por el Consejo de Ministros tras una tramitación que permita oír a las comunidades autónomas y los entes locales, así como a organizaciones empresariales y sindicales. El Plan que hasta la fecha se conoce, lo conocemos a través de las plataformas digitales del Gobierno. No consta como acuerdo publicado en el BOE; en ese sentido carece de publicidad oficial. Tampoco consta la fecha, por lo que su posible carácter jurídico queda, si acaso, en una zona gris.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la aprobación de un Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia es una exigencia de Bruselas en el marco del régimen previsto de los fondos europeos. Su presentación está sometida a un plazo que vence a finales de abril²⁵.

Este Plan Nacional es compatible con los que en su caso elaboren las comunidades autónomas para, a su vez, abordar este proceso, adaptando los objetivos generales a las necesidades que cada una de ellas tenga. Por traer a colación algún ejemplo, sin exhaustividad alguna:

-Cataluña ha aprobado su Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, de simplificación de la gestión administrativa de los fondos europeos, fijando en él sus propios *ejes* (economía para la vida; transición ecológica; transformación digital; sociedad del conocimiento y vectores transversales).

-Semejante camino ha seguido Andalucía, que ha aprobado un Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia, que recoge medidas de simplificación y coordinación y sus *líneas estratégicas* (*simplificar* la normativa para lograr la tramitación urgente y prioritaria de estas actuaciones; *agilizar* en la medida de lo posible los procedimientos de programación, presupuestación, gestión, ejecución y control de las iniciativas, y *optimizar* y *racionalizar* al máximo los recursos de la Administración para aumentar su eficacia).

25. La Comisión ha hecho públicas sus directrices para la elaboración, aprobación y presentación de dicho documento; accesibles en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document_travail_service_part2_v3_en.pdf.

-Navarra, por su parte, ha identificado una serie de proyectos enmarcables en su Plan *Reactivar Navarra*, en el contexto de los objetivos del Plan *España Puede*²⁶.

Parecidos caminos han ido tomando las distintas comunidades autónomas, así como las entidades locales, que también buscan su hueco en el complejo entramado de las ideas y los proyectos que puedan, en su momento, beneficiarse de los fondos europeos²⁷.

Sin embargo, la determinación de estos grandes macroobjetivos está muy lejos de concretarse en ideas o proyectos que se sostengan y los hagan hábiles para recibir los fondos y satisfacer los objetivos. Falta concreción, falta previsión de costes, riesgos, oportunidades de negocio, planes estratégicos de desarrollo..., esto es, convertirse en proyecto “financiable”. Metafóricamente, falta pasar de las musas al teatro.

Es en este punto donde aparece un instrumento que está permitiendo canalizar el dinamismo y la agilidad del sector privado hacia la financiación pública: me refiero a las llamadas “manifestaciones de interés”, lo que no es sino un cauce de derecho público que va a permitir al poder público rastrear ideas.

Las grandes ideas-clave que los poderes públicos –europeos o nacionales- pretenden, están claras: transformación ecológica, digitalización, un desarrollo socialmente cohesionado. Sin embargo, como se ha dicho, pasar de ahí a un proyecto concreto, con capacidad para obtener un retorno y que se sostenga financiera y técnicamente, no es algo evidente, y mucho menos que este tipo de proyectos nazcan en el ámbito de las administraciones públicas, al menos en cantidad suficiente.

En este sentido, parece evidente que se hace imprescindible la colaboración público-privada. Esta colaboración será necesaria en más de una fase del proceso de gestión de los fondos europeos, pero particularmente es importante en la fase de las *ideas*. Es normalmente en el sector privado –también en las

26. Puede consultarse su proyecto en: <https://reactivar.navarra.es/es/next-generation-ue>.

Por otra parte también se han adoptado medidas de carácter organizativo, creando dos “oficinas”: la *Oficina Next Generation*, que se integra en el Departamento de Economía y Hacienda, y una segunda, en el Departamento de Relaciones Ciudadanas, denominada *Oficina de Proyectos Europeos* para “mejorar la asistencia técnica a los departamentos en la articulación y gestión de proyectos”.

27. Así, por ejemplo, el pasado 10 de febrero de 2021, la Federación Navarra de Municipios y Concejos remitía una carta al Gobierno de Navarra exponiendo la posición de los entes locales ante el proceso abierto por los fondos *Next Generation*.

Vid. <http://www.fnmc.es/wp-content/uploads/sites/135/2021/02/Propuesta-para-la-participacion-de-las-entidades-locales-en-los-Fondos-Europeos-Next-Generation.pdf>.

Véase también, en otro orden, la existencia de iniciativas público-privadas a nivel municipal, como es el caso del proyecto *Madrid Futuro* (ver noticia: <https://www.larazon.es/madrid/20201216/kmtmvoxetbc7hjcwkwapet64a.html>).

administraciones más pequeñas y pegadas al terreno, como es el caso de las entidades locales- donde nacen las ideas novedosas y donde se perciben las necesidades sociales más acuciantes. Y no son solo las empresas, también los actores privados con intereses en el ámbito de las actividades sociales, culturales, deportivas, participan en la gestación de ideas y en el diseño de proyectos.

Para canalizar este esfuerzo y esta necesidad, el RDL 36/2020 ha diseñado un instrumento específico al que se encomienda esta compleja tarea. Se trata de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)²⁸. Este novedoso instrumento permite la identificación de ideas y proyectos y, a partir de ahí, la de los *interesados* en cada uno de los PERTE aprobados. A estos interesados se les requiere ser identificados, acreditados como tales y registrados en un *Registro estatal de entidades interesadas* creado al efecto para poder optar a los fondos. Estas entidades tendrán carácter preferente para la suscripción de convenios con la Administración y, en definitiva, el acceso a los fondos, como se verá con algo más de detenimiento en el apartado 4.6.

Hasta la fecha este es el instrumento diseñado desde el Gobierno para abordar el *reto de las ideas*. No queda claro si podrá haber otros cauces complementarios para la identificación de ideas y proyectos o si la gestión de los fondos tendrá que pasar necesariamente por este cauce. En todo caso, solo el tiempo permitirá evaluar si fue eficaz.

4.2

El reto del “reparto de la tarta”

Con este símil me quiero referir a la dificultad que supone el reparto de los fondos europeos. Un reto que opera en más de un plano, siendo el primero de ellos el de carácter político, dado el protagonismo que en España va a tener el Gobierno central. A pesar de la intensa actividad que está teniendo lugar a nivel autonómico y también local²⁹, la opción elegida por el Gobierno para el reparto de los fondos *Next Generation*, tal y como parece deducirse de lo dispuesto en el RDL 36/2020 aprobado en diciembre, es claramente la de un modelo *centralista*.

Siendo el Gobierno central el destinatario inicial y responsable ante la Unión Europea de la recepción y del reparto de los citados fondos, es él quien

28. Ver art. 8 RDL 36/2020.

29. El que más y el que menos, comunidades autónomas y entes locales han elaborado sus propios planes de recuperación, identificado objetivos estratégicos, e incluso proyectos concretos en búsqueda de la financiación europea.

va a decidir cómo, cuándo y qué va a hacer con los fondos y su reparto. Y aunque, como ya se ha mencionado antes, el art. 13.2 del RDL 36/2020 prevé expresamente que “en el proceso de elaboración inicial del Plan serán oídas las comunidades autónomas y las entidades locales...”, poco más se concreta.

No hay en la norma aprobada compromiso concreto alguno de carácter sustantivo, quedando limitadas las referencias a las comunidades autónomas y a los entes locales a los mecanismos de coordinación y cooperación diseñados. En concreto, se trata de la creación de una nueva Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia³⁰, que contará como órgano de apoyo con una “Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos”, compuesta por los responsables inmediatos de esta materia del Estado, de las comunidades autónomas y Ceuta y Melilla³¹. Ciertamente la elección de la Conferencia Sectorial como instrumento organizativo parece más que razonable³². La posibilidad que ofrece este mecanismo para alcanzar acuerdos y compromisos resulta, sin duda, valiosa en las circunstancias concretas que plantea el reparto de fondos³³. Nuevamente, solo el futuro nos permitirá saber si realmente este instrumento cumplió las funciones encomendadas y las expectativas generadas.

En el caso de las entidades locales, estas tienen una capacidad de interlocución mucho más limitada que la que van a tener las comunidades autónomas³⁴. Y ello a pesar del papel que –dada su proximidad al ciudadano– los entes locales tienen en la identificación de necesidades y en el arraigo y desarrollo económico de muchas actividades económicas, sobre todo de las

30. Creada como “*órgano de cooperación* entre el Estado y las comunidades autónomas para canalizar adecuadamente la *participación* de estas en los proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan” (art. 19.1 del RDL 36/2020). La citada Conferencia quedó ya constituida el 21 de enero de 2021. Al momento de redactar estas líneas aún se está a la espera de conocer el contenido de su Reglamento interno.

31. Art. 19.3 del RDL 36/2020.

32. Una visión reciente desde la experiencia del funcionamiento de las conferencias sectoriales, puede verse en PÉREZ MEDINA, J. M.^a, “Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n.º 31, 2020, 48 pp. También reflexiona sobre su papel SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “La reforma territorial del Estado constitucional”, *AFDUAM*, n.º 23, 2019 (ejemplar dedicado a: Reformas necesarias: un nuevo impulso a la modernización del Estado, p. 63).

33. Muestra de ello es la previsión contenida en el art. 148.2.f) LRJSP, respecto de la fijación de “los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios, así como su distribución al comienzo del ejercicio económico, de acuerdo con lo previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre”.

34. No obstante, en la práctica está previsto que la FEMP esté presente a través de la Conferencia Sectorial del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, a pesar de que el art. 19 del RDL 36/2020 no menciona en ningún momento la representación de las entidades locales.

pymes. Y no hay que olvidar la capacidad que tienen las pymes para crear empleo.

Aunque el RDL 36/2020 menciona a los entes locales en el art. 13.2, que regula su necesaria participación en la elaboración y aprobación del Plan Nacional para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, y en el art. 19.2, párrafo 3.º, como posibles participantes –a través de la FEMP- en la Conferencia Sectorial, la impresión general es que el papel que van a poder desempeñar en todo este proceso será menor. En todo caso, lo que sin duda será menor será su peso político a la hora de influir en las decisiones que desde el Gobierno central se adopten para *repartir la tarta*.

En definitiva, habrá que estar a lo que finalmente ha quedado establecido, de una parte, en los PGE aprobados para 2021, a la calidad de proyectos que cada comunidad autónoma sea capaz de presentar y su alineamiento con las diez *políticas palanca* que el Gobierno ha propuesto en su Plan de Recuperación *España Puede*, y, por qué no decirlo, al peso y a la influencia política que cada comunidad autónoma o ente local puede tener.

Toca, pues, optimizar el funcionamiento de estos mecanismos políticos de coordinación, intentando evitar entrar en un juego de mercado persa. En este sentido, el criterio para repartir los fondos debería ser la calidad de los proyectos y su capacidad para optimizar los intereses generales y los objetivos perseguidos. En mi opinión debería haber tarta para todos, pero más para los que lo hagan mejor.

No obstante el centralismo con el que está diseñado el modelo, permite pronosticar no poca negociación y, quizá también, cierto mercado³⁵.

4.3

El reto del reloj

Con esta metáfora se quiere aludir al problema de tiempo, mejor dicho, del escaso tiempo y de los plazos cortos que el mecanismo europeo ha previsto. En particular, en el caso de los fondos vinculados al Fondo *Next Generation*,

35. En la nota de prensa publicada el 21 de enero de 2021 por el Gabinete de Prensa de la ministra de Hacienda, que preside la Conferencia Sectorial en virtud de lo dispuesto por el art. 19.2 con ocasión de su constitución, se recordaba a las comunidades autónomas que “el reparto de los fondos se fija a través de estas políticas palanca y no por territorios. Por tanto, serán las conferencias sectoriales de cada una de esas áreas –por ejemplo, la de vivienda- las encargadas de establecer el reparto de esos recursos”.

se prevé que estos sean repartidos entre 2021 y 2023, el 60 % en los dos primeros años³⁶.

Esta circunstancia, absolutamente necesaria dada la función de estímulo frente a la crisis actual, es posiblemente uno de los retos más importantes con los que se encuentran los poderes públicos en España, en particular, el Gobierno que lidera la gestión de los fondos.

La referencia al tiempo y a la urgencia aparece insistentemente a lo largo del RDL 36/2020 y no solo como justificación del propio instrumento normativo elegido. En su diagnóstico –tal y como aparece en la exposición de motivos- es consciente el Gobierno de que uno de los elementos más complejos con los que se enfrenta es el manejo del tiempo, dada la larga tramitación que en nuestro ordenamiento administrativo se toman ciertos procedimientos (en particular, en el ámbito de la contratación pública).

En este sentido, el art. 45.1 del RDL 36/2020 ha previsto la tramitación de urgencia para los procedimientos administrativos de ejecución de gastos con cargo a fondos europeos para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, disponiendo lo siguiente:

“Se declara la aplicación de la tramitación de *urgencia* y el *despacho prioritario*, en los términos previstos en los artículos 33 y 71 respectivamente de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de los procedimientos administrativos que impliquen la ejecución de gastos con cargo a los fondos europeos, dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sin necesidad de que el órgano administrativo motive dicha urgencia en el correspondiente acuerdo de inicio”.

Es decir, se simplifica el trámite al operar esta declaración *ope legis*. Se entiende que afectará a la tramitación de los procedimientos de contratación y de otorgamiento de subvenciones, que serán las vías ordinarias para hacer llegar los fondos europeos a su destino y objetivo. Las consecuencias de la declaración de urgencia serán las generales de la declaración, esto es, la de reducción de plazos.

La segunda previsión es la relativa al orden de despacho de asuntos que, en virtud de esta norma, será prioritario sin necesidad de acudir a una motivación caso por caso.

El art. 50 del RDL 36/2020 concreta esta medida para el caso de la contratación pública, determinando el alcance de la reducción de plazos, fijando

³⁶ Art. 3. 4 y 5 del Reglamento (UE) 2020/2094, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, que establece las normas de ejecución del presupuesto.

nuevos plazos en este caso. En su Dictamen al borrador del Real Decreto-ley, el Consejo de Estado ha planteado alguna reserva respecto a la reducción de plazos, en particular para la presentación de ofertas por parte los administrados³⁷.

El tiempo –la necesidad de reducir el plazo que toma la tramitación de los procedimientos en nuestro modelo administrativo- aparece, ciertamente, a lo largo de todo el RDL 36/2020, como principal razón para justificar el resto de las muchas medidas de simplificación que se han adoptado. Así ocurre también con todas las novedades que tienen que ver con el papel de los informes que acompañan a todo procedimiento, muy en particular, los que implican gasto. También aquí se ha visto afectada la tramitación de los procedimientos. Esta reducción de informes y controles es, sin duda alguna, el aspecto más relevante de las nuevas medidas adoptadas por el Gobierno en el RDL 36/2020 y, en mi opinión, el principal escollo de la reforma.

El problema no es nuevo. Al contrario, en realidad, es el de siempre: el del complicado equilibrio entre eficacia y control; un problema que se muestra especialmente sensible cuando se trata de adoptar decisiones que van a implicar la transferencia de fondos públicos a manos privadas. Lamentablemente las fragilidades del sistema han aparecido, a lo largo de años, casi siempre con ocasión de escándalos político-económicos con consecuencias penales. Las sucesivas reformas, y consiguientemente los mayores controles que se han ido incorporando, han venido siendo la respuesta buscada para mantener la debida eficacia sin eludir los controles que garanticen no solo evitar la comisión de infracciones y delitos, sino también la satisfacción de los principios constitucionales: igualdad, concurrencia, transparencia, publicidad, eficiencia.

Los riesgos de la eliminación de ciertos controles (singularmente los propios de la función de intervención del gasto) han sido señalados con gran claridad por el Consejo de Estado en su Dictamen, y en algún caso, motivado la revisión de su borrador por parte del Gobierno. Sobre este punto se volverá más adelante.

Sin duda la eficacia del objetivo pretendido por las instituciones europeas está condicionada por el tiempo en que los Estados miembros sean capaces de poner en marcha sus proyectos. Sin embargo, esa urgencia no puede ser razón para dejar de cumplir con la función de control ni con la seriedad de los proyectos, que si queremos que sean fructíferos deberán “sostenerse”.

37. “No obstante, sería conveniente, en aras de lograr una mayor seguridad jurídica, evitar la aplicación de los plazos en trámites que afectan a los administrados, tal y como se hace en los apartados 4 y 5”; ver Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, p. 52. Se trata de una consideración no esencial, que el Gobierno ha preferido desoír.

Lo cierto es que el reto es enorme, diseñar buenos y sostenibles proyectos lleva su tiempo. La improvisación solo sirve si lo que se pretende es resolver el problema a base de “rotondas”.

Es también cierto que la gravedad de la actual situación económica hace necesarias inversiones de *emergencia*, soluciones “parche”, para cerrar fugas –p. ej., financiar desempleo o ERTE- y reactivar la economía antes de que esta quede tan maltrecha que no se pueda salir de la crisis en mucho tiempo. Y para ello hay que inyectar esos fondos cuanto antes. Esta tarea está encomendada a los fondos destinados a la reactivación -REACT-EU-, que tienen a España como una de sus principales destinatarias y cuya ejecución está prevista en 2021. De ahí la importancia de distinguir la composición del Fondo *Next Generation*, como se ha expuesto brevemente en páginas anteriores.

4.4

El reto de la elección del *modelo* o del *diseño* de la política de recuperación

En este caso, me refiero a una cuestión más estructural, pero que entiendo resulta esencial: ¿mediante qué herramienta jurídica se va a hacer llegar los fondos europeos a los destinatarios que generan la búsqueda reactivación económica?; ¿será mediante contratos públicos?; ¿o será a través de subvenciones?; ¿mediante convenios?; ¿o con la creación de sociedades de economía mixta o de consorcios?

La elección que finalmente se haga de los mecanismos jurídicos que den forma al uso de los fondos dependerá, evidentemente, de varios factores. Obviamente dependerá del tipo de proyecto de que se trate y, en relación con ello, de la eficiencia del mecanismo elegido para llevar a buen puerto ese proyecto. Por ejemplo, si se trata de proyectos impulsados por entidades locales que buscan la mejora de ciertas infraestructuras (p. ej., depuración de aguas residuales o mejoras de los sistemas de reciclado), probablemente el instrumento adecuado va a ser la contratación pública.

Por otro lado, habrán de tenerse presentes los propios condicionantes que, en su caso, determinen los reglamentos europeos que regulan la gestión de los fondos.

Pero lo cierto es que habrá ocasiones en que pueda plantearse más de un modelo. Los costes de gestión, los tiempos de actuación, el retorno de las inversiones..., podrán ser criterios de eficiencia y eficacia que entren en juego a la hora de diseñar el modelo de colaboración entre lo público y lo privado. Pero, a buen seguro, existirá más de una solución. En este

contexto, sin duda, la aproximación política que se tenga acerca del modelo económico y del alcance que haya de tener la intervención de los poderes públicos en la economía va a determinar preferencias por el diseño de unos mecanismos u otros.

El RDL 36/2020, en este punto, no aclara gran cosa, ya que su función se limita a buscar una mayor flexibilidad en los instrumentos –cualquiera de los anteriores–, pero no determina si se van a elegir preferentemente unos sobre otros. Aparecen en su articulado reformas tanto de la legislación de contratos públicos como de subvenciones, del régimen de convenios³⁸ o de la creación de consorcios³⁹ y sociedades de economía mixta⁴⁰. Puede decirse que las herramientas están dispuestas y disponibles. El resultado final seguramente mostrará diferencias entre comunidades autónomas cuando cada una de ellas plantee, a su vez, sus proyectos y propuestas y su modelo de gestión de fondos. Es razonable pensar que se manifestarán también aquí las diferencias políticas que existen entre comunidades autónomas y el modo en que cada una de ellas entiende la presencia de lo público en la actividad económica.

En general, el elemento común de las reformas que el RDL 36/2020 ha incorporado en la regulación de los instrumentos mencionados es la simplificación y la eliminación o el aligeramiento de ciertos trámites o requisitos. Utilizando la metáfora que el propio Gobierno utilizó cuando presentó y defendió su reforma, se ha buscado “eliminar los cuellos de botella”. En la exposición de motivos del RDL 36/2020 se habla de “reformas normativas de carácter horizontal que permitan una mejora de la *agilidad* en la puesta en marcha de los proyectos, una *simplificación* de los procedimientos manteniendo las garantías y controles que exige el marco normativo comunitario, y una mayor eficiencia en el gasto público”. Y un poco más adelante: “lo que hace preciso revisar los *obstáculos y cuellos de botella* existentes en la normativa y en los procedimientos e instrumentos de gestión pública y, una vez analizados, es preciso acometer reformas que permitan contar con una Administración moderna y ágil capaz de responder al desafío que la ejecución de proyectos vinculados a los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación plantean”.

38. Vid. art. 7 sobre simplificación de la tramitación de los convenios administrativos, así como las medidas de agilización de los convenios financiables con fondos europeos y, en concreto, el art. 59, relativo a los convenios suscritos para la ejecución de proyectos con cargo a fondos europeos.

39. Vid. art. 68 sobre el régimen especial de los consorcios para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española.

40. Vid. art. 69 sobre ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española a través de sociedades de economía *mixta*.

Este criterio se manifiesta en relación con todos los posibles instrumentos disponibles antes mencionados: contratos, subvenciones, convenios, así como estructuras organizativas como los consorcios y las sociedades de economía mixta. Las reformas incorporadas para cada uno de estos instrumentos merecen, en cada caso, reflexiones específicas que permitan calibrar el alcance de dichas reformas en el marco de su propia y sectorial regulación, reflexiones que se escapan de esta aproximación más general.

No obstante, sí puede apuntarse alguna idea, en particular, en relación con los tres últimos instrumentos: convenios, consorcios y sociedades de economía mixta. Las reformas incorporadas en estos tres casos comparten –como en el caso de contratos y subvenciones– el común elemento de reducción de trámites, requisitos o informes; el papel relegado de ciertos informes (que ya no van a hacer depender del ritmo de la tramitación del procedimiento) y, en su caso, la reducción de plazos. En algunos casos, el aligeramiento de ciertos trámites alcanza una cierta envergadura. Es el caso por ejemplo de la eliminación de la autorización legal que el art. 123.3.a) de la LRJSP prevé para la creación de consorcios y que el art. 68.1 y 2 del RDL 36/2020 elimina cuando se trata de crear consorcios para la ejecución o realización de proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁴¹. También en el caso de las sociedades de economía mixta (con capital mayoritariamente público en concurrencia con el capital privado) podrán adjudicarse directamente concesiones de obras o servicios relativos a un proyecto enmarcado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁴². Otro tanto ocurre con los convenios, cuya tramitación se ha querido simplificar de manera significativa, en particular la relativa al régimen de autorizaciones establecido con carácter general⁴³.

Aunque estas líneas solo apuntan alguna de las novedades incorporadas por el RDL 36/2020, sí permiten avizorar algunos riesgos. En concreto, dos: el primero de ellos, la probable preferencia de las subvenciones frente a la contratación, por resultar más flexibles, y el segundo, el surgimiento de nuevas formas jurídicas de *huida del derecho administrativo* a través de la figura

41. En este caso, se prevé que sea la Comisión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia quien autorice dicha creación, previo informe favorable del Comité técnico.

42. Vid. art. 69.1 RDL 36/2020. No obstante, la elección del socio sí habrá de someterse a las exigencias de la LCSP, según proceda según el tipo de contrato.

43. Vid. art. 59.2 RDL 36/2020. En este punto, el Dictamen del Consejo de Estado ha sido particularmente beligerante, planteando salvedades esenciales que el Gobierno ha atendido, en particular las relativas a los nuevos plazos de duración previstos para los convenios, que se han acortado respecto del borrador, y al informe del Consejo de Estado, que también se suprimía en el borrador analizado por el Consejo de Estado, supresión a la que ahora ya no se hace mención (pp. 72 y ss.).

de los consorcios y de las sociedades de economía mixta (donde la presencia pública es mayoritaria, no olvidemos).

El reto apuntado en este apartado no consiste tanto en qué instrumentos jurídicos están disponibles para gestionar los fondos europeos, ni en el alcance de las reforma, sino en qué modelo se elige (más o menos contratos, más o menos subvenciones, cuántos consorcios...). Todos estos instrumentos serán necesarios para poner en marcha en ingente programa de ayudas del Fondo *Next Generation*. El reto que aquí se señala tiene que ver con el mayor o menor acierto, en términos de obtención de resultados, del *modelo* elegido. Este modelo elegido será el resultado del papel que cada administración pública quiera dar al sector privado –motor final de la recuperación- y del peso de la presencia de lo público en la economía española. Y esta es una decisión que estará determinada por el modelo político-económico de quien ostenta el poder. Solo el tiempo, otra vez, permitirá saber y evaluar si el modelo elegido aprovechó –o no- dichos fondos del mejor modo posible, y si consiguió satisfacer los objetivos que se planteó: una economía digitalizada, verde, sostenible y resiliente.

4.5

El reto de la fiscalización y del control

En su diagnóstico previo, uno de los *cueillos de botella* que el Gobierno promotor de esta reforma identificó fue el de la fiscalización previa de los gastos y el de su control. Si a este factor añadimos el volumen de los nuevos fondos a repartir y sumamos, además, el *reto del reloj*, uno de los elementos clave de la reforma es, precisamente, el del papel que la función de intervención va a tener ya sea en materia de contratos, de subvenciones o de cualquier otra decisión de los poderes públicos que implique la disposición de fondos públicos.

El RDL 36/2020, en su exposición de motivos, expresamente apunta lo siguiente:

Por lo que se refiere a las especialidades en materia de fiscalización y control, se adapta la normativa que regula el ejercicio de la función interventora para los expedientes que se financien con los fondos del Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación a las especialidades que deriven de la nueva normativa que regule la gestión de estos fondos para agilizar y flexibilizar su tramitación, (...).

El régimen de fiscalización e intervención previa se ejercerá, siempre que los actos estén sujetos a función interventora, en régimen de requisitos básicos (...).

El despacho de estos expedientes gozará de prioridad (...) en el plazo de cinco días hábiles.

Para el ejercicio de la fiscalización previa e intervención previa de este tipo de expedientes, solo deberá remitirse a la intervención competente la documentación que sea estrictamente necesaria (...).

Así se resumen las líneas principales en la reforma de la función de intervención: menos trámites, prioridad en despacho y reducción de plazos.

Con todo, y a pesar de esta reducción de trámites, con el control de la ejecución de los proyectos, considerando que estos aumentarán en número y complejidad, la tarea desempeñada por la Intervención tendrá, a buen seguro, una mayor presión de trabajo sobre unas estructuras administrativas que, a pesar de las previsiones en materia de personal incluidas en la reforma⁴⁴, están sobrecargadas. En este sentido, los mismos recursos –personales y materiales- para más volumen de trabajo llevan aparejado, en mi opinión, un doble riesgo: a) la paralización o el retraso por la sobrecarga de tareas en manos de la Administración supervisora, y/o b) el descontrol, con los riesgos que ello conlleva. La reciente gestión de los ERTE ha sido un buena muestra de esto que quiero apuntar.

La relevancia de esta cuestión fue claramente identificada por el Consejo de Estado en su Dictamen. Sus salvedades más severas son las que afectan a esta cuestión y fueron incorporadas razonablemente en el texto finalmente publicado del RDL 36/2020⁴⁵.

En mi opinión, este concreto reto constituye la piedra de toque de la reforma. Si allí donde se concentran las garantías y donde se encuentran las más importantes barreras contra la malversación y el uso corrupto del dinero público se debilitan los mecanismos y las estructuras, será fácil que rebroten los abusos, como lo hacen las malas hierbas. Esta afirmación no pretende, en absoluto, prejuzgar la intención de nadie. Sin embargo nuestra penosa historia de corrupción nos obliga responsablemente a mantener la alerta y ver en la fiscalización un valladar protector al que agarrarse y no un impedimento que saltar.

44. En este sentido, *vid.* arts. 27 a 34 del RDL 36/2020.

45. Probablemente así se explica la tardanza en aparecer publicado en el BOE, ya que su aprobación tuvo lugar por el Consejo de Ministros celebrado el día 22 de diciembre (ver nota de prensa <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/221220-enlace-administracion.asp>). Sin embargo, el RDL 36/2020 no fue publicado en el BOE hasta el día 31 del mes, dándose la paradoja de que antes fue publicado el que lleva número 37/2020 (BOE del 23 de diciembre). Teniendo en cuenta que el Dictamen del Consejo de Estado es del 21 de diciembre, todo hace pensar que, durante ese tiempo, el Gobierno procedió a corregir los aspectos que planteaban salvedades esenciales en el Dictamen.

4.6

El reto de la selección de los destinatarios de los fondos

Fuertemente vinculada al *reto de la ideas* aparece esta otra perspectiva: la de identificar quién va a resultar, finalmente, beneficiario de los fondos europeos. Es obvio que este reto está relacionado con las ideas y los proyectos en su momento identificados como generadores de resultados que se alineen con los grandes objetivos que los fondos europeos pretenden impulsar, y que el Plan Nacional de Recuperación, Resiliencia y Transformación ha de concretar para el caso de España.

En este sentido, como se ha señalado, para gestionar la selección y el destino de estos fondos el RDL 36/2020 ha diseñado el instrumento de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), cuya aprobación se llevará a cabo por acuerdo del Consejo de Ministros (art. 10.2 RDL 36/2020). En el marco de los PERTE se contempla la posibilidad de que exista colaboración público-privada, así como los requisitos para la identificación de los posibles interesados. Aunque no lo dice el art. 10 aquí comentado, entiendo que estos acuerdos del Consejo de Ministros habrán de ser publicados y dotados de la suficiente transparencia y publicidad, pues solo de esa manera tiene sentido la creación de un *registro de entidades interesadas* en los PERTE (art. 9.1 RDL 36/2020), cuya inscripción debe vincularse a un PERTE concreto.

Son muchas las incógnitas que todavía suscita el análisis de este mecanismo diseñado por el Gobierno⁴⁶. Entre las cuestiones por discernir se encuentran, entre otras, a) la relativa a quién puede ser promotor de un PERTE⁴⁷, b) el posible carácter reglamentario del PERTE y sus implicaciones⁴⁸, c) cómo se relacionan los PERTE con los “instrumentos de planificación estratégica para la gestión” regulados en art. 23 RDL 36/2020, d) la posibilidad de que un PERTE pueda *institucionalizarse* a través de algún tipo de forma jurídico-pública (consorcio, sociedad de economía mixta o agencia estatal), o e) cuál es el régimen jurídico aplicable a aquellas entidades que pretendan

46. Es decir, el engranaje que va de un PERTE a la identificación de una entidad que manifiesta interés en el PERTE y finalmente a la obtención de los fondos.

47. Por ejemplo, ¿puede una comunidad autónoma o un ente local ser promotor de un PERTE? Incluso más: ¿puede un sujeto privado promover la aprobación de un PERTE? La exposición de motivos del RDL 36/2020 habla de una nueva *figura de colaboración público-privada* y de que, en todo caso, habrán de respetarse los “principios de concurrencia, no discriminación y competencia de los mercados” (*vid.* art. 8.5 RDL 36/2020). Pero poco más se dice.

48. En la medida en que su funcionamiento sugiere ciertas semejanzas con la ejecución de los planes de desarrollo urbanístico. Si así fuera, ello nos llevaría a plantearnos las consiguientes dudas acerca de su procedimiento de elaboración, aprobación y publicación.

acreditar su condición de entidad interesada en un PERTE. Estos y muchos más, son algunos de los problemas jurídicos que suscita la nueva regulación y sus nuevas estructuras de gestión. La razón de aludir a ellos, en este apartado relativo a la selección de los destinatarios de las ayudas, radica en que, tal y como ha previsto el RDL 36/2020, los PERTE han quedado configurados como el cauce a través del cual se quiere hacer llegar los fondos a sus destinatarios finales. Esto es, a sujetos privados o públicos, ya sea vía contrato público, otorgamiento de una subvención o en su caso financiación en condiciones favorables que tengan un interés acreditado en un PERTE.

Más allá de lo apuntado, quedarían por analizar las consecuencias que, en su caso, pueda generar la reducción de trámites, plazos e informes que se ha incorporado respectivamente a la legislación de contratos públicos y de subvenciones, con objeto de facilitar una gestión más rápida y eficaz⁴⁹, desde la perspectiva de la igualdad de trato. El reto en este punto sigue siendo, obviamente, que se garanticen los principios de igualdad, transparencia, concurrencia, publicidad, eficiencia y economía. Que se eviten los casos de corrupción y que se garantice que los proyectos y beneficiarios seleccionados vayan a llevar a cabo un uso eficiente de los fondos europeos es otro de los retos.

4.7

El reto de la gerencia en una Administración burocratizada

La llamada gobernanza es otro de los aspectos o retos que suscita la reforma puesta en marcha por el Gobierno en diciembre de 2020 para gestionar la llegada de los fondos europeos para la recuperación⁵⁰.

Ciertamente la gestión eficiente y equilibrada de estos fondos implica a un gran número de intereses e interesados. Desde una perspectiva subjetiva, entre los últimos se encuentran, obviamente, el conjunto de las administraciones públicas -Administración central, autonómica y local-, además de los operadores privados llamados a ser destinatarios de los fondos. Pero también desde una perspectiva material es necesario equilibrar los distintos departamentos implicados -industria, infraestructuras, telecomunicaciones, sector

49. Ya pueden verse análisis críticos, como MORENO MOLINA, J. A., *Las insuficientes medidas de simplificación y agilización de la contratación pública recogidas en el Real Decreto-ley 36/2020*, www.obcp, 2021. Sobre contratos, también, GIMENO FELIU, J. M.^a, *Los pilares de Next Generation EU y la contratación pública*, www.obcp, noviembre 2020.

50. Este tema viene suscitando dudas en la doctrina; vid. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “¿Gestión de fondos europeos *Next generation* con una Administración obsoleta?”, <https://rafaeljimenezasensio.com/inicio-3/>.

primario, turismo, servicios sociales, etc.- en función de los objetivos perseguidos y su alineamiento con ellos.

Para poder dirigir y coordinar esta compleja matriz de intereses e interesados, el RDL 36/2020 ha dispuesto la creación de nuevas “estructuras de gobernanza” (cap. II del Tít. III)⁵¹:

- Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 14)
- Comité técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 15)
- Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 19)⁵²
- Autoridad responsable del Mecanismo para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 20)
- Autoridad de control del Mecanismo para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 21).

La composición de alguno de estos órganos ya ha sido objeto de análisis y comentarios en la prensa generalista, pues no en vano la determinación de qué órganos y qué representantes forman parte de ellos implica una demostración de poder en el seno de un Gobierno de coalición como el actual.

Más allá de estas cuestiones, lo cierto es que la magnitud del plan obviamente requería la adopción de decisiones importantes desde la perspectiva organizativa, como así ha hecho el RDL 36/2020. A estas nuevas estructuras habrán de unirse las que también se adopten en cada una de las comunidades autónomas. En cada comunidad autónoma, junto con Ceuta y Melilla, habrá de preverse, al menos, quiénes serán los *coordinadores de fondos europeos*, ya que esta figura aparece mencionada en el art. 19.3 del RDL 36/2020, al tratar de la *Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos*, como órgano de apoyo de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, para las labores de preparación y seguimiento de las reuniones.

En el caso de la *Autoridad responsable del Mecanismo para la Recuperación, Transformación y Resiliencia* y de la *Autoridad de control del Mecanismo para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, arriba citadas, el RDL 36/2020 ha optado por encomendar respectivamente estas funciones al Ministerio de Hacienda⁵³ y a la Intervención General de la Administración del

51. Bajo la rúbrica de *Instrumentos de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*.

52. En páginas anteriores, se ha mencionado la creación de este nuevo órgano de participación, coordinación y colaboración al tratar el tema de la aprobación del Plan Nacional para la Recuperación, Transformación y Resiliencia. Ver epígrafe 4.2.

53. Previamente, las funciones las llevaba a cabo la Dirección de Fondos Europeos.

Estado (IGAE), como órganos responsables de la rendición de cuentas y de control ante las autoridades europeas responsables⁵⁴.

Por otro lado, el art. 16 del RDL 36/2020 hace referencia al “departamento de asuntos económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno”⁵⁵, constituido como nuevo órgano con importantes funciones de seguimiento y coordinación de la estructura de gobernanza diseñada. Así, en su apartado 3, el art. 16 prevé lo siguiente:

“El Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno realizará las funciones de *secretaría* de la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia y de *secretaría permanente* del Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”.

No cabe duda de que la secretaría de ambos órganos implica el ejercicio de una función clave de su funcionamiento, desde donde se centraliza la información, se conocen y controlan los problemas y asuntos a tratar, así como la agenda de todo el entramado.

Para dar cauce a la participación de otro tipo de interesados (“actores relevantes”, dice el art. 17), el RDL 36/2020 ha previsto que los ministerios puedan crear e impulsar “foros de participación y grupos de alto nivel de carácter transversal u horizontal (...) para permitir el diálogo, contar con orientaciones o recomendaciones para el éxito en la consecución de los objetivos, favorecer la discusión y la generación de sinergias y favorecer la gobernanza” (art. 17).

Este tipo de *foros* –instrumento informal, carente de regulación específica- se completará, tal y como dispone el art. 18, con otro instrumento novedoso. En concreto:

54. Vid. Reglamento (EU) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

55. Esta previsión vino precedida –dos días antes de la publicación del RDL 36/2020- por la publicación del RD 1177/2020, de 20 de diciembre, de Presidencia del Gobierno, de modificación del RD 136/2020, de 27 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. En virtud de esta reforma, se crea una nueva Secretaría General de Asuntos Económicos y G20, cuyo titular tendrá rango de subsecretario, y que va a depender jerárquicamente del director de Gabinete del Presidente de Gobierno. Esta nueva Secretaría General de Asuntos Económicos y G20 va a contar con los siguientes órganos (con nivel orgánico de Subdirección General):

- a. Unidad de Políticas Macroeconómicas y Financieras.
- b. Unidad de Políticas Socio-Laborales.
- c. Unidad de Seguimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (ver art. 3.8 del RD 136/2020, en su nueva redacción).

Ello implica, en definitiva, un reforzamiento del papel central que la reforma quiere dar a la Presidencia del Gobierno en la gestión de los fondos europeos, al encomendar a un cargo de máxima confianza –director de su Gabinete- la información y el control de seguimiento del proceso.

“Se constituye un foro de *participación específico* para favorecer el diálogo social con las organizaciones empresariales y los sindicatos en relación con el desarrollo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la adopción de medidas estructurales”.

El Consejo de Estado, en su Dictamen, aconsejaba al Gobierno sustituir este instrumento *informal* por una mención al Consejo Económico y Social⁵⁶, una recomendación, en mi opinión, muy razonable teniendo en cuenta las funciones que el art. 131 de la CE atribuye a este órgano en el contexto de la tarea de planificación general.

Con todo, estas nuevas estructuras de *gobernanza*, como las califica el RDL 36/2020, no gestionan propiamente, pues son en su mayoría órganos de coordinación y colaboración o de participación. Por ello las dificultades actualmente existentes para agilizar eficazmente y con garantías la gestión no se resuelven, no al menos directamente, por este camino. La carencia de una Administración con vocación gerencial, la rigidez del sistema de adscripción funcional que condiciona la respuesta de trabajo o el funcionamiento departamental frente a uno por objetivos, sigue ahí. En este sentido, la reforma que ha querido hacer el Gobierno hay que buscarla en otro lugar. En concreto, se halla “escondida”, si puede decirse, en la disposición final trigésima cuarta de la Ley 11/2020, de Presupuestos Generales para 2021, que modifica la LRJSP⁵⁷. En concreto se modifica su art. 84.1.a), reintroduciendo dentro de la lista de los “organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado” a las “agencias estatales”, modalidad en su día creada por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos⁵⁸, y desapareci-

56. Así, dice el Consejo de Estado en su Dictamen lo siguiente: “En este punto, se considera pertinente introducir alguna referencia al papel fundamental que en ese ámbito está llamado a desempeñar el Consejo Económico y Social, órgano de relevancia constitucional que, según declara la exposición de motivos de la Ley 21/1991, de 17 de junio, refuerza la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y sirve de plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación” (p. 49). Finalmente, no se ha acogido esta sugerencia.

57. Junto con este precepto que reincorpora las agencias estatales, la reforma de la LRJSP llevada a cabo por la LPG de 2021 incluye otras modificaciones que afectan a los arts. 86, 87, 96, 103 y 107 y a la disp. ad. 4.^a, así como la incorporación de cinco disposiciones adicionales. Esta reforma de la LRJSP ha de completarse con la que a su vez se incluye en la disp. final segunda del RDL 36/2020, que afecta al art. 48.8 y al art. 50.2, ambos en relación con los convenios, a la disp. ad. 7.^a y, nuevamente, a la incorporación de otras dos nuevas disposiciones adicionales.

58. Sobre esta Ley y el modelo de agencias estatales entonces diseñado, *vid.* SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.^a A., “Modelo de Administración Institucional en la Ley de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos”, en ALENZA GARCÍA, J. F. y RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (coords.), *Organización y procedimientos administrativos: libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*, Pamplona, 2007, pp. 397-426.

da tras su supresión en 2015, en la LRJSP⁵⁹. Además de su reintroducción en la LRJSP, se añade una nueva sección 4.^a al cap. III del Tít. II de la LRJSP; en concreto, los arts. 108 bis al 108 sexies, que recuperan, en gran parte, la regulación de dicha modalidad de organismo público tal y como había sido concebido en 2006⁶⁰.

Este aspecto de la reforma –el de la recuperación de las agencias estatales en la LRJSP–, junto con la modificación de ciertos preceptos de la LCSP, formaron parte, en su momento, del borrador de RDL que había circulado por los medios de manera extraoficial durante el mes de noviembre de 2020 y que fue el que analizó el Consejo de Estado en su Dictamen. La razón que finalmente llevó al Gobierno a separar esta parte de su proyecto para incorporarla a la parte final de la Ley de Presupuestos Generales para 2021 no alcanza a entenderse. Tal vez tenga que ver con los pactos políticos ya conseguidos para sacar adelante la LPG 2021, que habría aconsejado al Gobierno aprovechar ese viaje para asegurar e incorporar al texto de la Ley de Presupuestos, junto con la extensa lista de disposiciones finales, entremezclada con las más variadas reformas, en un total de hasta 45 disposiciones finales. La inmensa mayoría de estas disposiciones están claramente justificadas y vinculadas con las cuestiones presupuestarias. Sin embargo, la regulación general de una nueva modalidad de persona jurídico-pública difícilmente, en mi opinión, encaja en esta categoría. Por ello no se explica esta opción del legislador, teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia constitucional existente al respecto, como ya se señaló en nota al comienzo de estas páginas. La extrañeza ante esta solución se pone aún más de manifiesto al leer, en la exposición de motivos del RDL 36/2020, una explicación que justifica la recuperación de la figura, precisamente en su ap. II, donde se justifica el contenido del Título II de la norma, relativa a las “Medidas de ámbito general”, y donde se refiere a “una serie de medidas de ámbito general para conseguir una Administración públi-

59. Vid. FORTES MARTÍN, A., “Las Agencias estatales y su supresión (diferida) por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. ¿Reorganización o desorganización administrativa?”, en VAQUER CABALLERÍA, M., MORENO MOLINA, A. M. y DESCALZO GONZÁLEZ, A. (coords.), *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, vol. 3 (Organización y poder de organización), Tirant lo Blanc, Valencia, 2018, pp. 2341-2367. Por cierto, que las agencias estatales no desaparecieron con la LRJSP, en 2015, ya que, aunque dejaron de incluirse en la lista de organismos públicos del art. 84 LRJSP y se derogó la Ley 28/2006, algunas de las agencias que habían sido creadas han sobrevivido hasta el día de hoy. P. ej., la Agencia Estatal de Meteorología.

60. La LPG 2021 incluye también el ajuste correspondiente de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en concreto incorporando la mención a las agencias estatales en su art. 2.2.a) 3.º, relativo a la composición del Sector Público Estatal (vid. disposición final décima séptima de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2021).

ca que cuente con instrumentos del siglo XXI para poder cumplir sus funciones de un modo eficaz, estratégico y basado en el cumplimiento de objetivos para el mejor servicio público a los ciudadanos”.

En el párrafo que le sigue, el Gobierno menciona, concretamente, la reforma de las agencias estatales:

“En este sentido, y de modo paralelo a la aprobación de esta norma, se encuentra en tramitación el anteproyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, que debe *señalarse como esencial en la reforma de modernización acometida en cuanto a que dicha norma recupera la figura de las agencias estatales como organismo público*, permitiendo reintroducir en la Administración pública una fórmula organizativa dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, que cuenta con mecanismos de control de eficacia, y que promueve una cultura de responsabilización por resultados. Un modelo que cuenta con un enfoque organizativo y funcional y con una filosofía subyacente de gestión dirigida al cumplimiento de objetivos que previamente hayan sido fijados de forma concreta y evaluable”.

De este modo el Gobierno justifica en la exposición de motivos del RDL 36/2020 la reforma que se incluye en la LPG para 2021.

Más allá de este comentario crítico acerca de la técnica legislativa elegida, lo cierto es que la reforma ha recuperado esta modalidad institucional cuya característica principal está precisamente en ese intento de funcionamiento por objetivos, a través del mecanismo del “plan de acción anual, bajo la vigencia y con arreglo al pertinente contrato plurianual de gestión”, así llamado en el nuevo art. 108 *ter*:2. LRJSP y al que la Ley de 2006 se refería como “contrato de gestión”.

Sin duda, la rehabilitación de la figura de las agencias estatales necesitará la relectura de los estudios en su día publicados y la publicación de otros nuevos, algo que excede de los objetivos de este trabajo. En todo caso, para valorar su pertinencia como instrumento para la gestión de los fondos europeos habrá que estar bien atentos a las particularidades de su régimen jurídico, tanto el relativo al régimen jurídico de su personal (art. 108. *quáter*) como a su régimen económico financiero y contratación (art. 108. *quinquies*) y al régimen presupuestario, de contabilidad y control económico financiero (art. 108. *sexies*).

En mi opinión, pretender resolver el problema estructural de la Administración española y de su ineficaz funcionamiento y *modernizar la Administración pública*, como dice el RDL 36/2020 en su título, y hacerlo antes de llevar a cabo la tarea de gestión de los fondos, es irreal en lo que a los tiempos se refiere (recordemos el reto del reloj). De momento, el intento de recuperación

de las agencias estatales no deja de ser un parche, quizá oportuno, pero no una *modernización de la Administración pública*.

4.8

El reto de la eficiencia

Debido quizá a nuestra memoria colectiva reciente con el Plan E y sus “rotondas”, paradigma de lo que su momento fue visto como una mala gestión y un despilfarro, al menos en términos de retorno de la inversión y de generación de riqueza, una de las preocupaciones principales y sin duda uno de los más importantes retos con los que se enfrenta nuestra economía sigue siendo el de la eficiencia. Dicha eficiencia será el resultado final del proceso de selección de ideas, proyectos y promotores.

En relación con el reparto de los fondos por materias o destinos, ya se ha hablado aquí del *reto de las ideas*, en el marco de los objetivos que la propia Unión Europea ha diseñado (la revolución digital, el Pacto verde europeo y el logro de una economía resiliente). Otro aspecto, vinculado con la identificación de las ideas y los proyectos, es el de la *proporción y reparto equilibrado entre los distintos proyectos*.

En nuestro caso, el pasado 21 de enero de 2021, con ocasión de la primera reunión de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la ministra de Industria hizo público, en una nota de prensa⁶¹, el porcentaje de fondos que está previsto que se destine para cada una de las diez *políticas palanca*, y los 30 programas en que estas se subdividen. Estos programas mencionados coinciden con los que se incluyen en el Plan *España Puede*, presentado en octubre. En enero, la novedad de la noticia radica en que se han concretado los porcentajes asignados y es posible, por tanto, obtener un dato aproximado del volumen de recursos que supondrá cada objetivo y cada programa, como puede verse en la tabla siguiente⁶².

61. Accesible en: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.HACIENDA/21-01-21%20NP%20Conferencia%20Sectorial%20Plan%20Recuperacion.pdf>.

62. Por poner un ejemplo aproximado: partiendo del dato de los 140.000 millones de euros (entre transferencias directas y préstamos), la política palanca sobre “Agenda Urbana y Rural y lucha contra la despoblación” se llevaría –según esta tabla– el 19 %, esto es: 26.600 millones de euros. De estos, el 53 % está previsto que puedan corresponder a “Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos”. Es decir: 14.098 millones de euros para este destino. Es cierto que esta información es insuficiente, ya que no sabemos qué parte es transferencia y qué parte financiación para este programa. No obstante, esta información sí es interesante, en particular en relación con el peso porcentual que cada programa está previsto que se lleve del total.

% TOTAL

I. Agenda Urbana y Rural y lucha contra la despoblación	19 %
1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos	53 %
2. Rehabilitación de vivienda y regeneración urbana	38 %
3. Transformación y digitalización de la cadena logística del sistema agroalimentario y pesquero	9 %
II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes	14 %
4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad	13 %
5. Preservación del espacio litoral y recursos hídricos	15 %
6. Movilidad sostenible, segura y conectada	72 %
III. Transición Energética Justa e Inclusiva	10 %
7. Despliegue masivo del parque de generación renovable dirigido al desarrollo de energía	50 %
8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento	21 %
9. Hojas de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial	24 %
10. Estrategia de Transición Justa	5 %
IV. Una Administración para el Siglo XXI	6 %
11. Modernización de las administraciones públicas	100 %
V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora	22 %
12. Estrategia de política industrial España 2030	22 %
13. Crecimiento, digitalización e internacionalización de las pymes	22 %
14. Plan de Modernización y Competitividad del Sector Turístico	26 %
15. Conectividad digital, impulso a la ciberseguridad y despliegue del 5G	30 %
VI. Pacto por la Ciencia y la Innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud	8 %
16. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial	10 %
17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación	68 %
18. Renovación y ampliación de las capacidades del SNS	22 %
VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades	12 %
19. Capacidades digitales	50 %
20. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional	27 %
21. Modernización y digitalización del sistema educativo y la educación 0-3 años	23 %
VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo	8 %
22. Nueva economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión	47 %
23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo	53 %
IX. Impulso de la Industria de la Cultura y el Deporte	1 %
24. Plan de revalorización de la industria cultural	39 %
25. Spain Audivisual Hub (incluye sector videojuegos)	24 %
26. Plan de fomento del sector del deporte	36 %

X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible	-
27. Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal y la economía sumergida	-
28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI	-
29. Mejora de la eficacia del gasto público	-
30. Reforma del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo	-

Los datos que aparecen en la tabla reproducida no tienen valor normativo alguno, ya que entiendo que el Plan *España Puede* no coincide propiamente con el Plan Nacional al que se refiere el art. 12 del RDL 36/2020 que España habrá de enviar a las autoridades europeas antes del 30 de abril. No obstante, es una información que ha facilitado el propio Gobierno y que sirve, a los efectos de esta reflexión, para iluminar el argumento de este apartado, que no es otro que el de señalar la gran dificultad que implica acertar en ámbitos y proyectos y en qué proporción van a gastarse los fondos europeos.

Es cierto que, desde ciertos ámbitos económicos, hay quienes entienden que da un poco igual a qué se destinen los fondos, que sus efectos macroeconómicos de impulso económico se alcanzarían en todo caso. Sin embargo, no solo no es cierto desde el punto de vista de la eficiencia y de su impacto en términos económicos –recordemos las rotondas del Plan E o los aeropuertos fantasma-; tampoco ese modo de proceder encaja, desde el punto de vista jurídico, en las previsiones del art. 131.2 de nuestra Constitución y de la mención que ahí se hace de los principios de eficiencia y economía. Todo ello sin olvidar el marco jurídico del derecho europeo, que es de aplicación.

5

Algunas reflexiones conclusivas

A la vista de lo expuesto, el mayor o menor éxito del proceso de gestión de los fondos europeos para la recuperación de la economía española va a quedar determinado por varios factores. Entre ellos destacaré los siguientes:

En primer lugar, y a pesar de que ese elemento no ha aparecido expresamente hasta ahora en este trabajo, va depender de la necesaria *estabilidad política*. Por ejemplo, al momento de terminar estas páginas, aún queda pendiente la conformación del nuevo Parlamento catalán y, por consiguiente, del nuevo *Govern*. Las negociaciones y los pactos, que aún hoy desconocemos, pero que sin duda van a requerirse, podrán afectar a alguno de los

retos anteriormente expuestos, singularmente al *reparto de la tarta*, que aún no se ha completado. En este sentido, la estabilidad institucional y política condicionará –y es posible que no precisamente para bien- la gestión del reparto de los fondos, e indirectamente también su eficacia y equitativo reparto.

Otro de los elementos que, a mi juicio, actuarán como condicionantes de la evolución del proceso de gestión de fondos europeo tiene que ver con la *estabilidad regulatoria*. Con esta expresión se pretende aludir a la predicibilidad de ciertos aspectos de la regulación de la actividad económica, así como –y esto es muy relevante- de su tributación. Piénsese, por ejemplo, en el tratamiento fiscal de los autónomos, sector de la economía especialmente castigado por la crisis, y su impacto para su futura recuperación.

Un tercer elemento que, en mi opinión, determinará el alcance del éxito del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia consistirá en acertar con la *proporción y equilibrio de las medidas*; esto es, con el peso que cada objetivo, cada programa, cada proyecto tenga atribuido de entre lo que se dedique a cuestiones de cohesión social, a proyectos empresariales, o la transición ecológica, o la digitalización. La impresión inicial es que habrá recursos suficientes para todo este tipo de objetivos. Pero es en el detalle, en la proporción que cada uno de ellos se lleve, donde radicará el éxito y la eficiencia del Plan desde el punto de vista de la consecución final de sus objetivos y de la construcción de una economía más sostenible y resiliente.

Y finalmente, y sin haber necesariamente agotado este análisis, que no es sino una primera aproximación de urgencia, el reto que las administraciones públicas españolas asumen al gestionar el auxilio financiero que Europa nos presta para salir de la crisis en la que nos encontramos dependerá también de la capacidad y flexibilidad que, como sociedad, España tenga para *adaptarse a los cambios* que llegan. Los poderes públicos lideran el proyecto, pero de ninguna manera basta su acierto para conseguir los resultados perseguidos. En otras ocasiones la economía española ha mostrado capacidad de recuperación (p. ej., tras la anterior crisis financiera). Es, pues, necesario confiar en la vitalidad de la sociedad, en el ingenio y en la innovación del sector privado, pues es ahí donde nacen las ideas, donde funcionan los estímulos e incentivos y donde se generan nuevos empleos.

La fortaleza de la sociedad española de los próximos años dependerá del acierto de las medidas que se adopten en los próximos meses. Dependerá de que ciertamente prime el interés general frente al regate corto, a los intereses ideológicos o a los personalismos. El reto es, como puede concluirse, enorme e imprescindible a la vista de la gravedad de la crisis, del número de empresas

desaparecidas, del volumen de desempleo y del alarmante aumento de una pobreza hasta ahora desconocida⁶³.

En este sentido, puede ser bueno dejarse ayudar. En ocasiones desde la distancia se ven mejor ciertas cosas, por ello toca estar bien alineados con los objetivos de la Unión Europea de la que pasamos a depender para nuestra subsistencia a corto y medio plazo. Tras esta crisis, para bien o para mal, la Unión Europea quedará reforzada aunque solo sea por la deuda común que va a financiar este macroyecto. Es bien sabido que a ningún Estado miembro le va a interesar que le vaya mal al vecino, y menos al que más debe.

Quizá sea la oportunidad de “hacer de la necesidad virtud”, de salir de la crisis más saneados, verdes y resilientes. Pero ojalá que no volvamos a vivir males lamentablemente ya conocidos y acabemos viendo capítulos de una octava o novena temporada de “Corrupción en *Spain*”.

63. La imagen de las llamadas “colas del hambre” es un fenómeno que sobrecoge. La España democrática ha pasado por otras crisis, pero me atrevo a pronosticar que ninguna como la actual, que recuerda a viejas escenas en blanco y negro y que amenaza con empeorar al corto plazo.