

# Gestión y control económico-financiero de los fondos *Next Generation EU* en la esfera local

FÉLIX ALBERTO VEGA BORREGO  
*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.  
Universidad Autónoma de Madrid*

- 1. Introducción**
- 2. Marco regulatorio**
  - 2.1. Normativa europea
  - 2.2. Normativa española
- 3. Aspectos generales sobre la gestión y el control de los fondos**
  - 3.1. La definición de proyectos y subproyectos dirigidos a lograr los hitos y objetivos asociados a cada reforma o inversión
  - 3.2. La planificación y el seguimiento de los proyectos y subproyectos
  - 3.3. Entidades que intervienen en la ejecución del plan: entidades decisoras y ejecutoras
  - 3.4. Obligaciones en el marco de la gestión de la plataforma CoFFEE-MRR
  - 3.5. Sistema de análisis de riesgo de conflictos de intereses: utilización de la plataforma MINERVA cuando los instrumentos jurídicos utilizados para la ejecución de un subproyecto son contratos o subvenciones
- 4. La posición de las entidades locales en la gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**
- 5. Bibliografía**

## Resumen

Este trabajo analiza los aspectos clave de la gestión y del control de los fondos *Next Generation EU* en el ámbito local, con especial énfasis en los provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). En particular, se examina el sistema de gestión y seguimiento establecido por la Administración General del Estado para acreditar ante las instituciones europeas el cumplimiento de los hitos y objetivos que condicio-

*Artículo recibido el 18/09/2024; aceptado el 08/10/2024.*

nan el desembolso de los fondos del MRR. Una parte del cumplimiento de estos hitos y objetivos se ha asignado a las entidades locales, a través de diversas transferencias de fondos que se han articulado fundamentalmente mediante el instrumento jurídico de las subvenciones.

Palabras clave: *Next Generation EU; Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; hitos; objetivos; subvenciones; CoFFEE-MRR.*

## ***Economic-financial management and control of NextGeneration EU funds at the local level***

### ***Abstract***

*This article analyzes the key aspects of managing and controlling NextGenerationEU funds at the local level, with a particular focus on those from the Recovery and Resilience Facility (RRF). Specifically, it examines the management and monitoring system established by the general and central administration to demonstrate compliance with the milestones and targets required by European institutions for the disbursement of RRF funds. Part of the responsibility for meeting these milestones and targets has been assigned to local entities through various fund transfers, mainly structured through the legal instrument of grants.*

**Keywords:** NextGenerationEU; Recovery and Resilience Facility; Recovery, Transformation, and Resilience Plan; milestones; objectives; grants; CoFFEE-RRF.

## **1**

### **Introducción<sup>1</sup>**

En este trabajo analizaremos los aspectos esenciales de la gestión y del control de los fondos *Next Generation EU* (NGEU) en el ámbito local, y par-

---

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación financiado por la Agencia Estatal de Investigación titulado: "La actividad financiera del Estado estratégico" (PIB2023-1491840B-C42). Asimismo, debo señalar que este trabajo es fruto de mi actividad de transferencia desarrollada para la propia Universidad Autónoma de Madrid sobre aspectos

ticularmente los provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Como veremos, los fondos gestionados por las entidades locales no proceden de forma directa de la Unión Europea, sino del Estado y, en su caso, de las comunidades autónomas, que los habrán recibido a su vez del Estado. Desde esta perspectiva, las entidades locales intervienen en todo este proceso como entidades ejecutoras, recibiendo los fondos a través de diferentes instrumentos jurídicos (convenios, transferencias, subvenciones, etc.) desde la Administración General del Estado (AGE) o, en su caso, las comunidades autónomas (CC. AA.)<sup>2</sup>.

Son fondos finalistas, en la medida en que se reciben para cumplir algunos de los hitos y objetivos comprometidos por el Gobierno de España con las instituciones europeas. El gasto de estos fondos se articula a través de mecanismos de muy diversa índole, que dependerá en buena medida de la configuración del concreto proyecto y del hito u objetivo al que está vinculado. Así, por ejemplo, en algunos casos será necesario que la entidad local recurra a la contratación pública, y en otros, de forma exclusiva o combinada, el gasto se materializará a través de subvenciones. También resulta posible que la totalidad o parte de un proyecto se ejecute a través de encargos a medios propios.

La recepción y la utilización de los fondos por parte de las entidades locales se rigen por el marco jurídico de los instrumentos utilizados. Desde esta perspectiva, la gestión de estos fondos no presenta características singulares, ya que se aplica el régimen nacional en su totalidad. Sin embargo, se ha implementado una regulación especial para agilizar el uso de algunos de los instrumentos jurídicos preexistentes.

Con todo, la principal especialidad en la gestión de estos fondos radica en el establecimiento de un sistema de seguimiento que facilite a la AGE acreditar ante las instituciones europeas que se han cumplido los hitos y objetivos establecidos, y que los fondos se han empleado de acuerdo con los principios y reglas en ellos previstos, donde destacan los principios de adicionalidad, prohibición de la doble financiación y protección de los intereses financieros de la Unión Europea. Es importante destacar lo anterior, por-

---

jurídicos de la gestión de proyectos financiados con fondos del PRTR, actividad que he realizado junto a mis compañeras del Departamento de Derecho Público, las profesoras Silvia Díez Sastre y Ester Marco Peñas. Para un análisis de las implicaciones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en la evolución del derecho público, puede consultarse su trabajo Díez y Marco (2024).

2. En los informes de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se recogen todas las convocatorias de ayudas que se han distribuido directamente por la AGE a las entidades locales. Sin embargo, no se recoge una información detallada de los programas articulados a través de las comunidades autónomas. FEMP (2024: 42).

que la Unión Europea solo desembolsa los fondos una vez que se acredita el cumplimiento de los hitos y objetivos (HyO). En consecuencia, acreditar el cumplimiento de estos HyO es crucial para cualquier Estado, en la medida en que tienen que anticipar los recursos financieros dirigidos a lograr dichos HyO. De no lograrlos, habrán incurrido en una serie de gastos que no serán compensados con los desembolsos previstos en el marco de estos fondos.

En este trabajo prestaremos especial atención a esta regulación, en la dimensión española, que resulta aplicable a todas las Administraciones que intervengan en la ejecución de estos fondos, entre las que están las entidades locales. La participación de las entidades locales en la ejecución directa de estos fondos no es menor. Según el último informe de seguimiento de los fondos NGEU de la Federación española de Municipios y Provincias (FEMP), de marzo de 2024, se han asignado, para el periodo plurianual 2021 a 2023, 21 460 millones de euros<sup>3</sup>.

## 2

### Marco regulatorio

#### 2.1

#### Normativa europea

El Consejo Europeo aprobó en julio de 2020 un instrumento excepcional y temporal denominado *Next Generation EU*, cuyo fin es reforzar y acelerar la recuperación de los Estados miembros tras la pandemia del COVID-19. Este programa está dotado con más de 750 000 millones de euros que los Estados miembros puede recibir, una parte mediante contribuciones o transferencias no reembolsables y otra mediante préstamos.

El programa NGEU se compone de varios fondos. El más relevante, tanto por su volumen como por sus objetivos, es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), aprobado por el Reglamento 241/2021 (Reglamento MRR)<sup>4</sup>.

El MRR es un instrumento basado en resultados que desembolsa fondos en función de la consecución de los hitos y objetivos establecidos para las reformas e inversiones que integran los planes estatales de recuperación, transformación y resiliencia (PRTR).

3. FEMP (2024: 33). De la cifra señalada, tres mil millones de euros corresponden al proyecto estratégico para la recuperación y transformación económica (PERTE) del agua.

4. Pagès y Ferrer (2024: 152).

La obtención de fondos del MRR por parte de los Estados precisa de la presentación de un plan de recuperación y su aprobación por parte de las instituciones europeas. Con todo, la obtención de estos fondos no deriva directamente de su aprobación, toda vez que se establece un calendario de pagos que exige acreditar previamente que los hitos y objetivos comprometidos en el plan se han cumplido debidamente. En suma, para que los desembolsos tengan lugar, es preciso que se cumplan los hitos y objetivos señalados para los distintos proyectos de inversión y de reforma financiados, para lo cual los proyectos se encuentran sujetos a criterios de seguimiento y control. Como ha señalado el Tribunal de Cuentas español (TCU), se trata de “un plan sujeto a una monitorización permanente por parte de los órganos y autoridades de control, europeas y nacionales, designadas específicamente para ello” (TCU, 2024: 76).

El PRTR presentado por el Gobierno de España fue aprobado por el Consejo Europeo el 13 de julio de 2021, a través de la Decisión COM(2021)322 final, de 16 de junio de 2021 (CID). La CID está formada por un anexo con tres secciones, en las que se detallan las reformas e inversiones que deben llevarse a cabo (sección 1), los tramos en que se realizarán los pagos por parte de la Comisión tras acreditar el cumplimiento de los HyO que determinan la realización de las reformas e inversiones de la sección 1 prevista para cada tramo (sección 2), y una serie de disposiciones para el seguimiento, la ejecución y el control del plan español por parte de la Comisión (sección 3).

En particular, en relación con las reformas e inversiones se establecen los componentes en los que se estructura el PRTR, que, a su vez, incluyen los HyO asociados para el cumplimiento del Plan conforme al calendario establecido. El 29 de octubre de 2021 se aprobó el denominado *Operational Arrangement* (OA CID), esto es, las disposiciones operativas de la CID, que especifican con mayor nivel de detalle las exigencias para el cumplimiento de los HyO previstos —calendario para el seguimiento y la ejecución, así como los indicadores pertinentes—. Finalmente, en el transcurso de la ejecución del PRTR, el 17 de octubre de 2023, el Consejo Europeo aprobó la modificación de la CID a través de una adenda por la que se actualiza el calendario de desembolsos, así como los HyO<sup>5</sup>.

---

5. Las referencias que hacemos a la CID y a la OA CID son a las versiones resultantes tras su modificación en 2023.

## 2.2 Normativa española

Para la ejecución del PRTR se ha creado un marco jurídico a nivel interno, encabezado por 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 PRTR (RDL 36/2020)<sup>6</sup>.

Esta norma establece los principios y directrices de gestión y crea reglas específicas en el ámbito presupuestario, en la contratación pública, la gestión de recursos humanos, la celebración de convenios y la creación de nuevas formas de colaboración público-privada. Asimismo, articula nuevas estructuras de gobernanza para el PRTR.

Las disposiciones de este Real Decreto-ley se concretaron a través de dos órdenes ministeriales: la *Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (Orden 1030/2021); y la *Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (Orden 1031/2021). La finalidad de estas órdenes es establecer un sistema integral de gestión y control del plan.

La Orden 1030/2021 prevé un sistema de información de gestión y seguimiento que tiene por objeto “facilitar la coordinación y seguimiento del PRTR por los distintos agentes implicados en su ejecución, dando respuesta a las necesidades de planificación, gestión, control y rendición de cuentas” (art. 11.1). Aunque este sistema está dirigido principalmente a reportar sobre el cumplimiento de los HyO asignados a cada proyecto, se recogen también un conjunto de medidas para garantizar el cumplimiento de una serie de principios y criterios específicos de obligatoria consideración en la ejecución del plan de recuperación.

Se trata de los principios que recoge el art. 2.2 de la Orden 1030/2021, que se desarrollan a lo largo de su articulado y los anexos: etiquetado verde y digital; análisis de riesgo en relación con posibles impactos negativos significativos en el medioambiente (*do no significant harm*, DNSH), seguimiento y verificación de resultado sobre la evaluación inicial; refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y

---

6. Para un análisis general de esta norma, *vid.* Velasco Caballero (2021).

los conflictos de interés; compatibilidad del régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación; e identificación del perceptor final de los fondos. Como señalaremos posteriormente, algunos de estos principios han tenido un desarrollo ulterior a través de la aprobación de diversas disposiciones legales. Finalmente, cabe destacar que se establecen una serie de reglas de comunicación, con el fin de informar y dar publicidad de las acciones financiadas con el MRR.

La segunda de las órdenes regula el procedimiento, formato y periodicidad de la información de seguimiento del logro de los HyO, así como la ejecución contable de los gastos incurridos en el desarrollo de los proyectos, subproyectos y las líneas de acción, que conforman los componentes financiables a cargo del MRR (art. 1 Orden 1031/2021). Este sistema se articula técnicamente a través de una herramienta informática denominada Plataforma CoFFEE-MRR<sup>7</sup>, cuya finalidad principal es establecer un sistema de información único de reporte de cara a la Comisión Europea.

Estas órdenes disciplinan las responsabilidades de las distintas entidades públicas involucradas en la gestión del PRTR, toda vez que este plan, especialmente en cuanto a su ejecución, se configura como un sistema piramidal de colaboración entre los tres niveles administrativos que existen en España. Esta circunstancia es destacada por otra disposición de relevancia sobre la configuración de este sistema de seguimiento y distribución de responsabilidad, como es la *Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaría General de Fondos Europeos, por la que se establecen instrucciones a fin de clarificar la condición de entidad ejecutora, la designación de órganos responsables de medidas y órganos gestores de proyectos y subproyectos, en el marco del sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (Resolución 1/2022).

Otra norma que hay que tener en cuenta es la *Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (Orden 55/2023). Esta orden, al igual que lo que dispone el art. 6 de la Orden 1030/2021, contribuye a reforzar los mecanismos de prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, exigidos por el art. 22 del Reglamento del MRR. A tal efecto se establecen medidas para analizar con carácter previo la existencia de riesgo de conflicto de interés. En la orden se fijan las bases de funcionamiento de una herramienta informática de *data mining* con sede en la Agencia Estatal

---

7. Esta herramienta cuenta con un manual elaborado por la Secretaría General de Fondos Europeos (SGFE). *Vid.* SCFE (2024).

de Administración Tributaria (AEAT), que ayuda a llevar a cabo el análisis del riesgo de conflicto de interés en la ejecución del PRTR: la plataforma MINERVA. Este sistema contribuye a detectar la existencia de posibles conflictos de intereses, cuando los instrumentos jurídicos utilizados para ejecutar fondos del plan consisten en contratos o subvenciones. Este sistema se completa con otras reglas que establece el art. 6 de la Orden 1030/2021, como son la obligación de que todas las entidades que participen en la ejecución del PRTR elaboren un “Plan de medidas antifraude”, y la obligación de suscribir una Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (DACI) por parte de las personas que intervengan en la gestión de estos fondos.

Las disposiciones señaladas se complementan con otros instrumentos, fundamentalmente de carácter interpretativo, aprobados por el órgano de la AGE al que se le atribuido la coordinación de la ejecución del MRR, esto es, la Secretaría General de Fondos Europeos (SGFE) del Ministerio de Hacienda.

Aquí destacamos la Metodología de gestión de hitos y objetivos del PRTR, elaborada por el gabinete técnico de la SGFE, cuya última actualización se produjo el 6 de febrero de 2023. Esta guía desarrolla e interpreta las órdenes ministeriales que se han relacionado. Además de esta guía se destacan otros documentos de importancia en la gestión del plan:

- La Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del PRTR.
- Orientaciones para el Refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el art. 6 de la Orden 1030/2021, aprobadas por la SGFE el 24 de enero de 2022.
- Orientaciones en relación con la prevención de la doble financiación en el ámbito del PRTR, aprobadas por la SGFE el 6 de marzo de 2023.

También la SGFE ha publicado un manual del usuario CoFFEE-MRR y una guía práctica para la aplicación de la Orden 55/2023, que contiene precisiones para la utilización tanto del sistema CoFFEE como de MINERVA.

### 3

## Aspectos generales sobre la gestión y el control de los fondos

### 3.1

#### La definición de proyectos y subproyectos dirigidos a lograr los hitos y objetivos asociados a cada reforma o inversión

El PRTR incorpora una agenda de inversiones y reformas estructurales en torno a cuatro ejes transversales, esto es, la transición ecológica y digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. Estos cuatro ejes orientan diez políticas palancas, que contienen 31 componentes, que se dedican a distintos ámbitos de la economía. Estos componentes se desglosan en un total de 251 medidas, que se corresponden con reformas (111) e inversiones (140) conexas, donde el Gobierno de España se compromete a cumplir una serie de HyO.

Para hacer efectivo el cumplimiento de estos HyO se diseña un modelo de gestión orientado a resultados<sup>8</sup>, que se canaliza a través de la planificación de una serie de proyectos, que se definen como un conjunto de acciones, recursos y medios dirigidos a la consecución, en un plazo determinado, de la finalidad o los resultados para los que se determinan las medidas<sup>9</sup>.

Los proyectos pueden desagregarse en subproyectos, que son la descomposición de un proyecto que lleva asociada la transferencia de recursos económicos y el cumplimiento de HyO. Asimismo, los subproyectos pueden descomponerse en otros subproyectos en las mismas condiciones: que se produzca una transferencia de recursos económicos, así como de la responsabilidad en el cumplimiento de HyO previstos en el PRTR.

Con carácter general, todas las medidas del plan requerirán para su ejecución más de un proyecto que, a su vez, se subdividirá en múltiples subproyectos, especialmente cuando para la ejecución intervengan diversas Administraciones públicas, entre las que están las entidades locales.

En el plano de la gestión y del seguimiento del PRTR conviene destacar que dentro de un proyecto o un subproyecto caben varios niveles de descomposición. La actuación es el primer grado. Así, todo proyecto o subpro-

---

8. Castejón y Font (2021: 14).

9. Como ha señalado Pazos Vidal (2021: 58), hay que tener en cuenta que, a diferencia de otros fondos europeos preexistentes, donde la Unión Europea no se centra en los resultados sino en la realidad y corrección de los costes reembolsables a los Estados, el MRR dirige su regulación hacia la consecución de los hitos y objetivos contenidos en el plan de recuperación de cada país.

yecto debe descomponerse, al menos, en una actuación, salvo que se trate de proyectos o subproyectos de reducido alcance, poca complejidad y que no comporten la ejecución de gasto. Cuando se emplea un instrumento jurídico para transferir recursos económicos, se debe definir una actuación para su gestión y seguimiento. De hecho, cuando se utilizan instrumentos jurídicos de naturaleza distinta, por cada uno de ellos deberá darse de alta una actuación. La aplicación CoFFEE recoge en la actualidad hasta seis tipos de instrumentos jurídicos: contratos, encargos a medios propios, convenios, subvenciones, conferencias sectoriales y cualquier otra actuación que implique una transferencia de crédito no recogida en las modalidades anteriores.

El conjunto de actuaciones de un mismo proyecto o subproyecto puede agruparse opcionalmente en una fase. También de forma opcional, podrán dividirse los proyectos y subproyectos en un segundo nivel, en actividades; y en un tercer nivel, en tareas. Los tres niveles señalados —actuación, actividad y tarea— constituyen una línea de acción.

### 3.2

#### La planificación y el seguimiento de los proyectos y subproyectos

Para hacer un seguimiento desde una perspectiva teleológica, se configuran HyO, que se definen como metas a alcanzar en momentos determinados y que ayudan a verificar que los proyectos, subproyectos, medidas o líneas de acción logran los fines o resultados a los que se vinculaban. El grado de cumplimiento de estos HyO se mide a través de indicadores. Para la gestión y el seguimiento a nivel europeo, la CID establece un conjunto de HyO (HyO CID), que se corresponden con reformas (hitos) y con inversiones (objetivos).

Los indicadores relativos a los hitos tienen carácter cualitativo; los indicadores vinculados a los objetivos tienen naturaleza cuantitativa. Cada HyO CID se asocia a una única medida. En total se prevén 595 HyO CID, que se desglosan en 306 hitos y 289 objetivos.

La consecución de los HyO CID es crucial para la financiación del plan, pues las instituciones europeas solo realizan los desembolsos de los fondos del MRR tras acreditar el cumplimiento de los HyO previstos para cada tramo. Para monitorizar los HyO CID se establecen los HyO OA, que son *monitoring indicators*, incluidos en las disposiciones operativas u *operational arrangements*. Cada HyO OA se corresponde con un HyO CID, que, a su vez, se vincula a una única medida.

El siguiente cuadro recoge un ejemplo de la utilización de estos conceptos en el ámbito de medidas dirigidas al ámbito local:

Componente	Medida (reforma / inversión)	Hito / Objetivo	Nombre	Indicadores (cualitativos para hitos / cuantitativos para objetivos)	Tiempo
	Número de la medida				
C2: Implementación de la Agenda Urbana Española: Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana	C2.R1	Hito	Implementación de la Agenda Urbana Española	Cualitativo: aprobación y entrada en vigor de la norma que regula la Agencia Urbana	2020 (Q2)
	21				
	C2.I5	Objetivo	Programa de impulso a la rehabilitación de edificios públicos (PIREP)	Cuantitativo: rehabilitación de al menos 290.00 m <sup>2</sup> de edificios públicos, con una reducción media de la demanda de energía primaria de al menos el 30 %.	2026 (Q4)
	36				

Para la gestión y el seguimiento a nivel interno se crean HyO de gestión. Cada proyecto, subproyecto o línea de acción tiene uno o más HyO de gestión. Estos HyO de gestión pueden ser de dos tipos: críticos o no críticos. Los HyO críticos son aquellos cuya consecución es imprescindible para el cumplimiento de los HyO CID. Lógicamente, cada HyO CID debe tener asignado, al menos, un HyO crítico, aunque será frecuente que tenga asignados varios, cuyo cumplimiento conjunto permitirá, a su vez, el logro del HyO CID. En el ejemplo que hemos puesto anteriormente, el objetivo CID son el número de metros cuadrados de edificios públicos rehabilitados con mejora de su eficiencia energética.

Los HyO no críticos son aquellos HyO de gestión de proyectos y subproyectos cuyo incumplimiento no supone el incumplimiento directo de un HyO CID. Estos HyO no críticos tienen tres funciones: la primera es prevenir o corregir posibles incumplimientos de HyO CID; la segunda es determinar el grado de cumplimiento de los indicadores OA, puesto que su consecución es el resultado directo de la medición de uno o varios indicadores de los HyO no críticos; finalmente, la tercera es permitir el seguimiento de acciones específicas contempladas en las medidas con coste asociado que no forman parte de los HyO CID.

El análisis de las medidas que contempla el plan revela, especialmente cuando se trata de inversiones, la necesidad de que intervengan un número muy amplio de Administraciones públicas.

En la inversión que hemos puesto como ejemplo anteriormente, entre otras, intervendrán todas las entidades locales que reciban fondos para mejorar la eficiencia energética de sus edificios, en los términos descritos. Así,

para el ámbito local, la AGE aprobó mediante la Orden TMA/178/2022, de 28 de febrero, una convocatoria de subvenciones para financiar obras y otras actuaciones dirigidas a la rehabilitación del parque público edificado de las entidades locales. Se trata de una convocatoria compleja, que exige presentar un proyecto de renovación que reúna los requisitos necesarios para que los metros cuadrados del edificio público objeto de renovación cumpla los parámetros de eficiencia energética descritos en la CID.

Las solicitudes formuladas por parte de las entidades locales que sean objeto de financiación darán lugar, cada una, a un subproyecto, cuyo órgano ejecutor será la propia entidad local. La ejecución de este proyecto por parte de la entidad local exigirá que registre en el CoFFEE-MRR todos los instrumentos jurídicos a través de los cuales la lleve a efecto. Dado que el instrumento jurídico para la creación del subproyecto ha sido el de la subvención, deberán cumplirse también todas las exigencias asociadas a este instrumento en el derecho interno. De este modo, con independencia de cómo se cumpla el objetivo atribuido a la entidad local, solo podrán ser objeto de subvención las partidas que específicamente se detallan en la convocatoria (gastos elegibles), salvo que se haya establecido un sistema de control distinto, que podría basarse en el cumplimiento de determinados objetivos. De hecho, el art. 30.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) permite utilizar sistemas de justificación similares a los utilizados en el MRR, esto es, sistemas que pivotan sobre la consecución de un hito u objetivo, y no tanto sobre el establecimiento de una lista de gastos elegibles<sup>10</sup>. Con todo, la realidad de la ejecución del PRTR pone de manifiesto que, en la generalidad de los casos, se ha seguido empleando el sistema de gastos elegibles, que se complementa con la obligación de cumplir el objetivo CID asignado a entidad local en el contexto de la concesión de la subvención correspondiente.

### 3.3

#### **Entidades que intervienen en la ejecución del plan: entidades decisoras y ejecutoras**

La configuración del sistema de programación, gestión y seguimiento distingue entre los tipos de entidades: las decisoras y las entidades ejecutoras.

Las entidades decisoras son siempre los departamentos ministeriales de la AGE, que son los responsables de los componentes y de las medidas

---

10. Esta idea ha sido apuntada por Díez y Marco (2024).

que comprende cada uno, que son los distintos HyO. Un mismo componente puede desarrollarse por varias entidades decisoras, esto es, varios departamentos ministeriales. En suma, por cada componente hay una entidad decisoras y, a vez, también hay otra por cada medida, que siempre se atribuyen a los departamentos ministeriales. En cada entidad decisoras existirá un órgano responsable de las actuaciones que se requieran para la gestión y el seguimiento de las medidas y los componentes.

En concreto, deberá elaborar, firmar y tramitar el informe de gestión del componente o de la medida. En el supuesto del componente, el órgano responsable es la subsecretaría del departamento ministerial. En el caso de la medida, esto es, la concreta reforma o inversión, el órgano responsable será un órgano superior o directivo, en este último caso, con rango mínimo de Director General o asimilado (instrucción quinta.3 Resolución 1/2022).

En el seguimiento de las medidas, el órgano responsable se ocupará también de emitir los informes de previsiones y los certificados de cumplimiento de HyO CID y OA asociados a la medida.

En un plano inferior, las entidades ejecutoras se ocupan de la ejecución de proyectos y subproyectos bajo los criterios y directrices de las entidades decisoras. Son entidades ejecutoras de proyectos los departamentos ministeriales y las entidades de la Administración General del Estado.

Por otro lado, de acuerdo con el Anexo I de la Orden 1030/2021, el art. 3 de la Orden 1031/2021 y la instrucción tercera de la Resolución 1/2022, también pueden ser entidades ejecutoras de subproyectos: los departamentos ministeriales que aparezcan específicamente identificados como tales en la descripción de los componentes del PRTR; las entidades del sector público institucional vinculadas o dependientes de los ministerios que aparezcan también citadas en los componentes del PRTR; las consejerías de las comunidades autónomas o división análoga; las entidades locales que tengan asignado un subproyecto, esto es, cuando reciban fondos destinados a la realización de acciones del PRTR, independientemente de la naturaleza del instrumento jurídico empleado; y otros participantes del sector público.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, las entidades locales, con carácter general, intervendrán como entidades ejecutoras, en el marco de subproyectos que cuelgan directamente de proyectos gestionados por los departamentos ministeriales, o de subproyectos de los que son responsables otras Administraciones territoriales, fundamentalmente las comunidades autónomas.

En las entidades ejecutoras tanto de proyectos como de subproyectos, el órgano gestor es el responsable de elaborar, firmar y tramitar el informe de gestión del proyecto o del subproyecto. Asimismo, firmará los informes de

previsiones y los certificados de cumplimiento de HyO críticos y no críticos del proyecto o subproyecto. Y también se encargará de elaborar la planificación operativa y de suministrar información de previsión, seguimiento y cumplimiento del proyecto o subproyecto.

En el Anexo I de la Orden 1030/2021 se especifica cuál es el órgano gestor de la entidad ejecutora de proyectos o subproyectos en cada nivel territorial cuando exista coste asociado. La orden especifica quién tendrá la consideración de órgano gestor en los diferentes ámbitos de las Administraciones, señalando para el ámbito local que será “el Secretario, secretario accidental, funcionario interino o cargo que desempeñe dichas funciones análogas” (instrucción quinta.8 Resolución 1/2022). También se hace referencia a la determinación de quién tendrá la condición de órgano gestor cuando se trata de otras entidades públicas de carácter instrumental, señalando que lo será el cargo con funciones análogas a las de un Secretario de Administración local, esto es, quien tenga a su cargo velar por el cumplimiento de la legalidad de la actuación de la entidad.

Como puede verse, en la ejecución del plan de recuperación entre los órganos responsables de las entidades decisoras de las medidas —departamentos ministeriales— y los órganos gestores de las entidades ejecutoras de proyectos y subproyectos —donde, entre otras Administraciones, estarán las entidades locales—, no es necesario que exista dependencia jerárquica u orgánica. Ahora bien, el órgano gestor recibirá indicaciones del órgano responsable de la medida respecto a “cómo encajar el diseño del proyecto en la política pública referida en dicha medida” (instrucción quinta.5 Resolución 1/2022). Además, la designación de órganos responsables y gestores se realizará conforme al Manual del usuario CoFFEE-MRR, que determina que los titulares de estos órganos serán los responsables de los respectivos nodos (SGFE, 2024: 18-19). El nodo es simplemente el localizador o la referencia que identifica a cada uno de los elementos en los que se segmenta el PRTR, esto es, componentes, medidas, proyectos, subproyectos, subproyectos instrumentales y subproyectos dependientes de otros subproyectos. En consecuencia, por lo que respecta al ámbito local, cada subproyecto del que sea responsable una entidad local tendrá su propio nodo o código de identificación en la plataforma CoFFEE-MRR.

A los conceptos definidos en las órdenes ministeriales —entidad decisor (órgano responsable) y entidad ejecutora (órgano gestor)— se suma la noción de entidad instrumental, que aparece en la Resolución 1/2022 al referirse a las entidades del sector público que desarrollan actuaciones en colaboración con entidades ejecutoras del PRTR, tanto de proyectos como de subproyectos (instrucción cuarta).

La entidad instrumental se caracteriza como una entidad del sector público que lleva a cabo acciones previstas en el PRTR “bajo la responsabilidad y la dirección de la entidad ejecutora”. Su participación en el sistema de gestión de la Orden 1030/2021 se considera meramente instrumental.

Para ser entidad instrumental se exigen varios requisitos y se imponen distintas obligaciones (instrucción cuarta.3 Resolución 1/2022):

- a) Tener personalidad jurídica propia distinta de la de la entidad ejecutora.
- b) Comprometerse a realizar las acciones asignadas para ayudar a la entidad ejecutora y, en concreto, a cumplir los HyO asignados como parte de la Decisión CID, conforme a sus indicadores de seguimiento, en la forma y los plazos previstos “y bajo las directrices de la entidad ejecutora”.
- c) Facilitar a la entidad ejecutora la información de seguimiento que precise y, en especial, la necesaria para el sistema de información del CoFFEE-MRR.
- d) Cumplir con los principios transversales del MRR y con los principios de gestión del PRTR con el mismo nivel de exigencia que el requerido para las entidades ejecutoras, incluida la obligación de disponer de un plan de medidas antifraude y de exigir las declaraciones de ausencia de conflicto de interés (DACI) previstas en el Anexo IV Orden 1030/2021.

Además, se prevé que la entidad ejecutora podrá añadir requisitos ulteriores a estos. Todos ellos, tanto los requisitos y obligaciones previstos en la Resolución 1/2022 como los que pueda adicionar la entidad ejecutora, “deberán constar en el instrumento jurídico por el que se transfieran recursos económicos y obligaciones de cumplimiento a la entidad del sector público con participación instrumental en el PRTR” (apartado 4.4 de la Resolución 1/2022).

La utilización de entidades instrumentales, y por tanto la conformación de subproyectos instrumentales en el ámbito local, es perfectamente posible, lo cual sucederá, fundamentalmente, cuando se canalicen de entes que tengan la consideración de medios propios.

### **3.4**

#### **Obligaciones en el marco de la gestión de la plataforma CoFFEE-MRR**

La Orden 1031/2021 regula el procedimiento, formato y periodicidad de la información de seguimiento del logro de HyO y de ejecución contable de los

gastos llevados a cabo en los proyectos, subproyectos o líneas de acción del PRTR (art. 1). Ese sistema de seguimiento se articula a través de la plataforma CoFFEE-MRR.

Los usuarios principales son las entidades decisoras, las entidades ejecutoras y las entidades instrumentales. En concreto, existe una figura clave, el responsable del nodo, que será: a) el titular del órgano responsable de la entidad decisor —en componentes y medidas—; y b) el titular del órgano gestor de cada entidad ejecutora —en proyectos y subproyectos—. Estos serán los responsables de los nodos en el sistema de información CoFFEE-MRR (SGFE, 2024: 19).

Así las cosas, la obligación de participar, como usuario, en la cumplimentación del CoFFEE-MRR es consecuencia directa de la atribución de la condición de entidad decisor, entidad ejecutora o entidad instrumental.

Respecto a los informes de seguimiento de control de hitos y objetivos, existen a nivel de subproyecto tres tipos de informes que deberán elaborarse y registrarse en esta plataforma.

En primer lugar, están los informes mensuales de seguimiento, que se elaboran automáticamente por el CoFFEE a partir de la información que conste en la herramienta.

Seguidamente, en segundo lugar, están los informes de gestión semestrales, donde el órgano gestor del subproyecto debe acreditar el estado de ejecución del hito atribuido a hora de generar el subproyecto (objetivo CID y/o OA CID).

Finalmente, en tercer lugar, trimestralmente debe elaborarse un informe de previsión. En este informe se identifican los posibles riesgos de incumplimiento y las desviaciones respecto a la planificación, y se establecen, en cada caso, acciones preventivas o correctoras, al efecto de recoger las desviaciones y su corrección previstas para los nueve meses siguientes (SGFE, 2023: 6).

Una vez cumplido de forma completa el objetivo atribuido a la entidad en el subproyecto concreto, la plataforma CoFFEE genera de manera automática un certificado de cumplimiento, que debe acompañarse de un documento resumen justificando tal cumplimiento<sup>11</sup>. Los pasos siguientes son ya ajenos al órgano ejecutor, pues pasa a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) para ser objeto de control y auditoría. Dado que difícilmente un subproyecto gestionado por una entidad local

11. Documento DRC, tal y como lo denomina la SGFE (SGFE, 2023: 5). Se define así: "documento de síntesis en el que se justifica debidamente cómo se ha cumplido satisfactoriamente el hito u objetivo CID (incluidos todos los elementos constitutivos), con los enlaces adecuados a las pruebas subyacentes".

da cumplimiento a la totalidad de un concreto objetivo comprometido con la AGE en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, las fases siguientes que se prevén solo se darán cuando su cumplimiento sea total (lo cual será resultado de agregar los objetivos cumplidos por todos proyectos y subproyectos generados a tal efecto).

Llegados a este punto la SGFE, como autoridad responsable del plan, elaborará una declaración de gestión, que se presentará a la Comisión para formular una solicitud de pago dentro de los plazos establecidos en la CID.

### 3.5

#### **Sistema de análisis de riesgo de conflictos de intereses: utilización de la plataforma MINERVA cuando los instrumentos jurídicos utilizados para la ejecución de un subproyecto son contratos o subvenciones**

Entre los instrumentos que requiere el art. 22 del Reglamento del MRR para proteger los intereses financieros de la Unión Europea, está la necesidad de que exista un mecanismo para evitar los conflictos de intereses, que permita también determinar su existencia *ex ante*.

Con este fin, además de todo lo previsto en el art. 6 de la Orden 1030/2021, se ha establecido un procedimiento de análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el PRTR. Este procedimiento se apoya en una herramienta de *data mining* que gestiona la AEAT. La Orden 55/2023 regula el contenido mínimo de la DACI, describe el procedimiento de carga de información de la herramienta informática de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (MINERVA), la devolución de los resultados del análisis, y la concreción de los efectos de la identificación de existencia de una situación de riesgo de conflicto de interés, que se señala con una bandera roja.

El ámbito de aplicación objetivo de estas normas son los procedimientos de adjudicación de contratos públicos y los procedimientos de concesión de subvenciones, siempre que estén vinculados a la ejecución del PRTR. El ámbito de aplicación subjetivo varía en atención a cada tipo de procedimiento. En los procedimientos de contratación, estarán vinculados por estas reglas los “decisores de la operación” (art. 3.1 Orden 55/2023), que serán: el órgano de contratación —en concreto, el titular del órgano, si es unipersonal, y los miembros del órgano, si es colegiado—; y el órgano de asistencia al órgano de contratación, normalmente la mesa de contratación (art. 326 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público

—LCSP—), en las Administraciones públicas, o el órgano equivalente, en los entes del sector público que no sean Administración pública —serán decisores sus miembros—.

En los procedimientos de concesión de subvenciones, estarán sujetos a las obligaciones de la Orden 55/2023 los órganos competentes para la concesión y los miembros de los órganos colegiados de valoración de solicitudes en las fases de valoración de solicitudes y resolución de concesión (art. 3.1 b) Orden 55/2023). Las personas mencionadas, tanto en los procedimientos de contratación como en los de concesión de subvenciones, deben firmar electrónicamente las DACI respecto de los participantes en estos procedimientos, una vez que se conozcan (art. 3.2 Orden 55/2023).

Hay que destacar que la Orden 55/2023 establece la vinculación a sus reglas de estos órganos, con independencia de que la entidad a la que se adscriben se someta a las reglas de la LCSP o de la LGS. Esto significa que, por ejemplo, en el ámbito de contratos excluidos de la LCSP, como pueden ser los contratos patrimoniales, que se rigen por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, estarían también vinculados a estas reglas.

A diferencia de lo que sucede en el CoFFEE-MRR, el análisis del conflicto de interés debe llevarse a cabo respecto a los empleados que participen en los procedimientos de contratación o de concesión de subvenciones en el marco de cualquier actuación del PRTR, tanto si forman parte de una entidad ejecutora o una entidad instrumental como si no. Esto significa que las personas que puedan participar en estos procedimientos, bien participando en su tramitación directa, bien realizando tareas de consultoría o asesoramiento, deberán cumplir con las obligaciones establecidas en la Orden 55/2023.

Los requisitos descritos son aplicables a las entidades locales, en la medida en que sean responsables de subproyectos financiados con fondos del PRTR, y ejecuten estos fondos utilizando contratos y subvenciones. La información derivada de MINERVA se incorpora también a la plataforma CoFFEE-MRR, con el fin de acreditar que se han tomado medidas para evitar el conflicto de intereses.

## 4

### **La posición de las entidades locales en la gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**

El PRTR, en cuanto a su diseño general, es obra del Gobierno de España y de su negociación con las instituciones europeas. En este ámbito las entidades

locales no han tenido un papel principal, al igual que otras Administraciones territoriales, todo ello sin perjuicio de su participación en esta fase a través de los diferentes foros y canales de consulta<sup>12</sup>.

Con todo, la ejecución de los 31 componentes del plan y del conjunto de reformas e inversiones que se detallan exige la colaboración de todas las Administraciones públicas. Por lo tanto, la Administración General del Estado no es el único actor en este ámbito, si bien es verdad que tiene un papel prioritario, pues, a través de los diferentes departamentos ministeriales, actúa como entidad decisora en los tres primeros elementos de desagregación del PRTR, esto es, Componente, Medida y Proyecto.

El papel principal reservado para las entidades locales es la posibilidad de participar como entidades ejecutoras, asumiendo la responsabilidad de subproyectos. Estos subproyectos dependerán de un proyecto —cuya entidad decisora pertenece siempre a la AGE— o de un subproyecto, cuya gestión puede corresponder también a la AGE o a otra Administración territorial, generalmente a la comunidad autónoma en la que se integre la entidad local.

De la información que obra en la página web de la AGE del PRTR y de la FEMP, no se aprecia la posibilidad de desagregar el conjunto de subproyectos en los que intervienen las entidades locales en razón del instrumento jurídico utilizado para transferir recursos económicos y el compromiso de cumplimiento de los hitos y objetivos asociados a un concreto subproyecto.

Con todo, de un repaso general del último informe de seguimiento de la FEMP (FEMP, 2024) se aprecia que el instrumento jurídico utilizado, casi de forma exclusiva, ha sido la subvención.

En la mayoría de los casos se han realizado convocatorias de subvenciones que exigían la presentación de una solicitud y un proyecto determinado por parte de las entidades locales<sup>13</sup>. Desde esta perspectiva, la obtención de fondos del PRTR por parte de las entidades locales se caracteriza por su carácter voluntario.

La posibilidad de acceder a este tipo de fondos por parte de las entidades locales depende, por lo tanto, de contar con los medios personales y

12. Pagès y Ferrer (2024: 157) señalan que “resulta más criticable es la escasa relevancia que se da las entidades locales en la planificación de los fondos NG. Y es que, a pesar de que el grueso de las finalidades pretendidas por los Fondos NG inciden en competencias de las entidades locales, sus gobiernos se han visto reducidos a una mera administración indirecta del Estado, poniéndose así de manifiesto una tendencia exageradamente centralista”.

13. Pagès y Ferrer (2024: 154) destacan que “para solicitar los fondos NG se requiera elaborar por parte de los Ayuntamientos proyectos que puedan resultar elegibles pues las ayudas comunitarias no van dirigidas al global de infraestructuras, sino a las inversiones que cumplan los requisitos que se contemplen en cada fondo”.

materiales necesarios para concurrir a las múltiples convocatorias de subvenciones que financian actuaciones dirigidas a cumplir los HyO del PRTR.

Asimismo, la recepción de fondos del PRTR por parte de una entidad local que suponga tener la condición de entidad ejecutora requiere también tener la capacidad de cumplir todos los requisitos de la normativa aquí descrita, entre ellos el planificar y dar seguimiento a la ejecución a través de la herramienta CoFFEE-MRR. Correlativamente, cuando los instrumentos jurídicos utilizados por la entidad local para dar cumplimiento al subproyecto del que es responsable como entidad ejecutora consisten en contratos y subvenciones, debe realizar el control previo de conflicto de intereses a través de la plataforma MINERVA.

Dada esta situación, es evidente que el acceso a los fondos del MRR resulta complejo para muchas entidades locales, especialmente si carecen de los medios materiales y personales necesarios, tanto para presentarse a las convocatorias de subvenciones como para gestionar el subproyecto en caso de ser beneficiarias. Esto explica que la SGFE haya puesto en marcha un sistema de asistencia técnica, dirigido especialmente a las entidades locales de menos de cinco mil habitantes, que es realizado como medio propio por parte de la empresa pública Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A. (TRAGSATEC). Para ello la entidad local debe adherirse a un protocolo con esta entidad, que comprende la prestación de los siguientes servicios:

- dinamización de la participación en las diferentes convocatorias financiadas con fondos del PRTR;
- asistencia técnica en la participación, el seguimiento y la ejecución de subproyectos, incluyendo la utilización del sistema de información integrado CoFFEE-MRR;
- asistencia técnica en el cumplimiento de las obligaciones de gestión del PRTR.

Finalmente, merece la pena dar cuenta en este trabajo sobre la problemática surgida al hilo de la existencia de remanentes en el marco de las subvenciones dirigidas a financiar subproyectos de los que son responsables las entidades locales.

Las convocatorias de subvenciones existentes hasta la fecha se han articulado a través de un sistema de verificación en atención a la realización efectiva de un gasto, y siempre que este sea elegible. En este contexto, en aquellos casos en los que la entidad local haya logrado el objetivo CID asignado con el otorgamiento de la subvención, no le exonerará de la obligación de acreditar los gastos efectivamente realizados y su elegibilidad. Siendo esto así, es posible que se produzcan situaciones en las que, a pesar de haberse logrado el objetivo CID, la entidad local no haya empleado todos los

recursos públicos transferidos en el marco de la subvención. Cuando sucede lo anterior, la entidad local tendrá que reintegrar a la Administración concedente de la subvención (que será la AGE o una comunidad autónoma, según de quién dependa el subproyecto) el remanente o cantidad no gastada.

De acuerdo con el régimen general previsto en la LGS, el reintegro de este tipo de remanentes podría venir acompañado de la obligación de abonar los intereses de demora devengados por dicho monto desde la fecha en que se hubiera percibido la subvención. De hecho, así se ha venido produciendo, como pone de manifiesto los diversos informes de la FEMP sobre la ejecución en el ámbito local del MRR (FEMP, 2024: 309-310). La FEMP pone, entre otros ejemplos, los siguientes programas de subvenciones en el marco del MRR que han generado remanentes por haberse ejecutado la subvención por debajo de la cantidad concedida: ayudas para la rehabilitación de edificios de titularidad pública (PIREP local); ayudas para el impulso del comercio en zonas turísticas, zonas rurales y mercados sostenibles; y el programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico.

De acuerdo con lo expuesto, no parece razonable que se imponga a las entidades locales la obligación de pagar intereses cuando se producen remanentes en la gestión de la subvención, máxime cuando los objetivos CID asumidos en el marco de esta se han cumplido debidamente. Entre otras razones, esta consideración se justifica por el hecho de que el Gobierno de España no está obligado a acreditar ante las instituciones europeas los gastos realizados para recibir los distintos pagos, sino que solo debe demostrar que se han cumplido los hitos y objetivos de cada medida del PRTR.

Esta situación se ha resuelto en el marco de la normativa de subvenciones, exonerando de la obligación de pagar intereses cuando el coste de las actuaciones financiadas ha sido inferior al importe subvencionado, siempre que no concurra ninguna otra causa de reintegro de las previstas en la LGS. Así lo establece la disposición adicional duodécima del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía:

“Disposición adicional duodécima. Reintegro de subvenciones a favor de entidades locales y universidades públicas concedidas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

1. Las subvenciones concedidas en el marco del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia a favor de entidades locales, entes locales supramunicipales que agrupen a varios municipios o agrupaciones de entidades locales, quedarán excluidas de la aplicación de los intereses

de demora previstos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, a las cuantías a reintegrar como consecuencia de que el coste de las actuaciones financiadas haya sido inferior al importe subvencionado, siempre y cuando no concurren otras causas de reintegro. Esta disposición resultará de aplicación a todas las subvenciones concedidas en el marco del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia cuyo reintegro no se haya producido a la entrada en vigor, con independencia de su fecha de concesión”.

Esta disposición exime de la obligación de pagar intereses en los reintegros que se realicen en el futuro. Sin embargo, no tiene efectos retroactivos, por lo que las entidades locales que ya hayan efectuado reintegros con intereses no tendrán derecho a una devolución.

La situación descrita convierte a las entidades locales, en el marco del PRTR, en meras ejecutoras de subvenciones. El sistema interno actualmente vigente para nada prima la eficiencia de las entidades locales en la ejecución de las subvenciones recibidas, en la medida en que, a pesar de que cumplan los objetivos CID atribuidos, tendrán la obligación de reintegrar al Estado o a las comunidades autónomas los remanentes no gastados. Esta situación les coloca en una posición muy distinta a la que tiene el Estado frente a las instituciones europeas, toda vez que los desembolsos previstos en el PRTR se llevarán a efecto de forma completa si se acredita el cumplimiento de los HyO, incluso en aquellos casos en que los costes efectivamente soportados sean inferiores al monto previsto para cada desembolso.

Parece razonable que, en el plano interno, se hubiera hecho participe a las entidades locales de los remanentes que puede generar la ejecución eficiente de los fondos. Esta situación, sin duda, fortalecería la eficiencia en la ejecución de estos recursos, no solo en el ámbito local, sino también en la ejecución del PRTR en su conjunto.

## 5 Bibliografía

- Castejón González, J. y Font Miret, J. (2021). El sistema de gestión y control del MRR. *Revista Española de Control Externo*, 69, 10-25.
- Díez Sastre, S. y Marco Peñas, E. (2024). El Derecho del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: ¿Evolución del Derecho público a través de un nuevo *spending power*? *Revista Práctica de Derecho. CEFlegal*, 285, 41-78.

- FEMP. (2024). *Informe de seguimiento de los fondos Next Generation EU* (marzo 2024). Madrid: FEMP.
- Pagès i Galtés, J. y Ferrer Vidal, D. (2024). El gasto público local derivado de los fondos *Next Generation*. *Documentos. Instituto de Estudios Fiscales*, 2, 150-167.
- Pazos Vidal, S. (2021). El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales. *Anuario de Derecho Municipal*, 14, 49-87.
- SGFE (2023). *Metodología de gestión de hitos y objetivos del PRTR*. Madrid: SGFE.  
– (2024). *Manual de Usuario CoFFEE-MRR*. Madrid: SGFE.
- TCU. (2024). *Informe de fiscalización de los planes antifraude aprobados por las entidades locales que participan en la ejecución de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Madrid: TCU.
- Velasco Caballero, F. (2021). Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos *Next Generation EU* a las entidades locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, 16, 33-52.