

El derecho del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: ¿evolución del derecho público a través de un nuevo *spending power*?

Silvia Díez Sastre

Profesora de Derecho Administrativo.
Universidad Autónoma de Madrid

silvia.diez@uam.es | <https://orcid.org/0000-0002-3101-0469>



Ester Marco Peñas

Profesora de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad Autónoma de Madrid

ester.marco@uam.es | <https://orcid.org/0000-0002-7066-1395>



Este trabajo ha obtenido el **1.º Premio Estudios Financieros 2024** en la modalidad de **Derecho Constitucional y Administrativo**.

El jurado ha estado compuesto por: don Xabier Arzoz Santisteban, don Borja Carvajal Borrero, doña Itziar Gómez Fernández, don Nicolás González Deleito y don José Luis Zamarro Parra.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

Extracto

Este trabajo analiza el derecho del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia desde una perspectiva sistemática con el objetivo de determinar su encaje en las estructuras y categorías fundamentales del derecho público español. Se parte de la hipótesis de que el plan constituye una manifestación de un nuevo poder de gasto (*spending power*), que, inevitablemente, conduce a una evolución del sistema de fuentes, las estructuras organizativas, los instrumentos jurídicos y los sistemas de gestión y control del gasto. Con esta finalidad, se toman como referencia tanto el marco jurídico creado como su aplicación práctica. La investigación pretende contribuir, en última instancia, a la construcción de un derecho público de la recuperación, que va más allá del carácter coyuntural del plan.

Palabras clave: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; derecho público; organización administrativa; poder de gasto; instrumentos jurídicos.

Recibido: 03-05-2024 / Aceptado: 05-09-2023 / Publicado: 03-10-2024

Cómo citar: 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*? *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 285, 41-78. <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2024.22271>



The law governing Spain's Recovery, Transformation and Resilience Plan: evolution of public law through a new spending power?

Silvia Díez Sastre

Ester Marco Peñas

This paper has won the **1st Financial Studies 2024 Award** in the category of **Constitutional and Administrative Law**.

The jury members were: Mr. Xabier Arzo Santisteban, Mr. Borja Carvajal Borrero, Mrs. Itziar Gómez Fernández, Mr. Nicolás González Deleito and Mr. José Luis Zamarro Parra.

The entries are submitted under a pseudonym and the selection process guarantees the anonymity of the authors.

Abstract

This paper examines the law governing Spain's Recovery, Transformation and Resilience Plan from a systematic perspective. It seeks to determine how the new legal concepts and instruments developed around the plan fit into the main structures and categories of Spanish public law. The research hypothesis is that the plan amounts to an expression of a new spending power, which inevitably leads to an evolution of the sources of law, organizational structures, legal instruments and expenditure management and control systems. From this starting point, both the legal framework created around the plan and its practical implementation are considered. Ultimately, the research is intended to contribute to the systematic development of a public law of recovery, which goes beyond the circumstantial nature of the Recovery, Transformation and Resilience Plan.

Keywords: Recovery, Transformation and Resilience Plan; public law; administrative organization; spending power; legal instruments.

Received: 03-05-2024 / Accepted: 05-09-2023 / Published: 03-10-2024

Citation: 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*? *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 285, 41-78. <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2024.22271>



Sumario

1. Planteamiento
 2. Marco jurídico
 - 2.1. A nivel europeo
 - 2.2. A nivel interno
 3. Conceptos básicos para el control y la gestión del PRTR
 - 3.1. Conceptos objetivos
 - 3.2. Conceptos subjetivos
 4. Instrumentos jurídicos para la ejecución del PRTR
 - 4.1. Transferencias de fondos
 - 4.2. Encargos a medios propios
 - 4.3. Convenios de colaboración
 - 4.4. Subvenciones
 - 4.5. Contratos públicos
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Nota: Este trabajo se enmarca en las actividades de investigación del Proyecto I+D+i de Retos de la Sociedad de la convocatoria de 2020: «El sector público al servicio de la responsabilidad estratégica del Estado» (referencia: PID 2020-115834RB-C31).

1. Planteamiento

A diferencia de mecanismos anteriores, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), pieza central del programa Next Generation EU (NGEU), no se ha configurado a nivel europeo como una medida temporal de crisis (art. 122 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE). Se ha diseñado como un instrumento de coordinación de las políticas económicas (art. 175 TFUE) que, a medio plazo, está creado para transformar la distribución de poder entre la Unión Europea (UE) y los Estados miembros (Leino-Sandberg y Ruffert, 2022, p. 440 ss.), reforzando la posición de la Comisión. En este proceso se están desdibujando los contornos del Estado regulador (Citi y Porte, 2022; Garrard, 2022; Minerini, 2022), que han explicado hasta el momento el papel de la Unión y de los Estados. Además, a través de este programa se introduce una nueva forma de gobernanza articulada mediante la financiación, que afecta a la noción de solidaridad europea (Patrin, 2023, pp. 21-22; Panascì, 2024, pp. 53). Ahora bien, no puede perderse de vista que el reverso de la solidaridad es la condicionalidad (Armstrong, 2013, p. 606), que ahora pivota en torno a la inversión en lugar de la austeridad –que caracterizó la respuesta a crisis anteriores–. El resultado es la consolidación de un nuevo poder de gasto (*spending power*) para alcanzar los objetivos y valores de la Unión Europea (UE), que parece llamado a consolidarse a lo largo del tiempo¹. Estos cambios en el plano europeo están repercutiendo, inevitablemente, en los Estados miembros, no solo en una dimensión económica y política, sino también jurídica.

En el caso de España, la reacción a los retos planteados por la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) ha consistido, principalmente, en la creación de un derecho especial para la gestión y control de los fondos (Baño León, 2021). Se enten-

¹ El 19 de octubre de 2020, en la entrevista con Marie Charrel y Eric Albert, Christine Lagarde, presidenta del Banco Central Europeo, afirmó que debería debatirse la posibilidad de que un mecanismo como el Next Generation EU pudiera permanecer en la caja de herramientas europea (www.ecb.europa.eu, entrevista de 19 de octubre de 2020, última consulta: 11 de septiembre de 2024). Con posterioridad, el Tribunal de Cuentas Europeo en sus recomendaciones a la Comisión sobre el MRR señala la necesidad de «abordar las deficiencias en cuanto al seguimiento del rendimiento en futuros instrumentos basados en una financiación no vinculada a costes». Vid. TCUE, *Marco de seguimiento del rendimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Se miden los avances en la ejecución, pero no se refleja suficientemente en rendimiento*, Informe especial 26/2023, p. 65. En la misma línea, el 9 de septiembre de 2024, el expresidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, consideró necesario crear un nuevo fondo que movilice hasta 800.000 millones de euros al año en inversiones para adaptar la potencia industrial de la Unión Europea al siglo XXI. Ese fondo se financiaría con fondos privados y públicos; estos últimos se nutrirían de instrumentos de deuda comunes, del mismo modo que el Fondo de Recuperación del NGEU (www.elpais.com de 9 de septiembre de 2024).

dió que el Derecho general vigente no dotaba de herramientas adecuadas, ágiles y eficaces, para su correcta absorción (Preámbulo I del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, RDL 36/2020). Al mismo tiempo, se debieron crear los mecanismos de control exigidos por el derecho europeo. En este contexto, el presente estudio analiza el encaje de este nuevo derecho especial del PRTR con algunas de las piezas tradicionales fundamentales que conforman el sistema de derecho público interno: sistema de fuentes, estructuras organizativas, formas jurídicas de actuación administrativa y control del gasto. El transcurso de más de tres años desde la aprobación del plan permite realizar tanto una reflexión teórica como un estudio empírico, en el que se ofrecen datos y ejemplos prácticos de cómo los operadores jurídicos han utilizado los instrumentos a su disposición para dar cumplimiento a los mandatos del PRTR. En esa tarea, hay que tener en cuenta la situación de dificultad que ha entrañado la aplicación de un «derecho en construcción», que ha generado inseguridad jurídica. Esto ha limitado, en muchos casos, la posibilidad de adoptar soluciones innovadoras, tanto en la utilización de formas jurídicas como en el diseño de los sistemas de control del gasto. No obstante, el alcance del plan, indudablemente, impulsa la realización de cambios en nuestro derecho público que trascienden su ejecución.

Con estas bases, la exposición se ordena como sigue: en primer lugar, se examina, desde una perspectiva crítica, el marco jurídico creado para la ejecución de los fondos (2.), tanto europeo (2.1.) como interno (2.2.). En segundo lugar, se sistematizan los conceptos básicos elaborados para distribuir las responsabilidades de las entidades del sector público involucradas en el PRTR y asegurar su correcta ejecución (3.). Se diferencia en este punto entre conceptos objetivos (3.1.) y subjetivos (3.2.). A continuación, se realiza un análisis de los instrumentos jurídicos empleados en España para canalizar los fondos del PRTR, determinando su nivel de correspondencia con los conceptos básicos del plan examinados previamente, así como su idoneidad para optimizar la gestión del gasto (4.). En concreto, se estudian las transferencias de fondos a las comunidades autónomas en las conferencias sectoriales (4.1.), los encargos a medios propios (4.2.), los convenios de colaboración (4.3.), las subvenciones (4.4.) y los contratos públicos (4.5.). Finalmente, se exponen las principales conclusiones de la investigación (5.).

2. Marco jurídico

2.1. A nivel europeo

Con el fin de reforzar y acelerar la recuperación de los Estados miembros tras la pandemia de la covid-19, el Consejo Europeo acordó en julio de 2020 un instrumento excepcional y temporal denominado NGEU. Este programa se dotó originariamente de 750.000 M€ para los Estados miembros (hasta 360.000 M€ en préstamos y hasta 390.000 M€ en trans-

ferencias no reembolsables). El programa NGEU se compone de varios fondos², de entre los cuales destaca por su volumen y objetivos el previsto en el Reglamento 241/2021, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)³. A través de este programa se establecen prioridades de gasto para los Estados miembros en línea con los valores de la Unión (Fiscaro, 2022, pp. 718-719). El objetivo específico del MRR es proporcionar ayuda financiera a los Estados miembros para que alcancen los hitos y objetivos de las reformas e inversiones establecidas en sus planes de recuperación y resiliencia. El MRR es el mayor paquete de estímulos fiscales jamás adoptado por la UE⁴. Para su financiación, dado el tamaño limitado del presupuesto europeo, la Comisión emite deuda en los mercados financieros en nombre de la Unión (art. 5.1 Decisión [UE, Euratom] 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea). La principal novedad de este endeudamiento es que se lleva a cabo para financiar, parcialmente, subvenciones directas a los Estados miembros y no solo préstamos (Potteau, 2020, pp. 567 y ss.; Carrera Hernández, 2020, p. 28; Marco, 2021, p. 368). Ahora bien, no se trata de una mutualización de la deuda de uno o varios países con problemas de financiación –que podría ser contraria al artículo 125 TFUE, cláusula de *no bail out*–, sino de deudas mutuas contraídas conjuntamente desde el principio en beneficio de un proyecto específico (Ruthardt, 2020, p. 345).

En este contexto, España presentó su Plan de Recuperación el 30 de abril de 2021, tras aprobarlo en Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021. Meses después, la Comisión Europea dictó la propuesta de Decisión de ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España, COM(2021)322 final, de 16 de junio de 2021 (*Commission Implementing Decision*, CID). El Consejo Europeo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea ratificó esta decisión el 13 de julio de 2021.

² Los dos fondos más importantes son el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR) y el Fondo REACT-EU (diseñado para reparar los daños sociales y económicos causados directamente por la pandemia de covid-19). No obstante, también se incluyen aportaciones para los siguientes fondos: Fondo de Transición Justa (orientado a diversificar económicamente los territorios más afectados por la transición climática, así como el reciclaje y la inclusión activa de trabajadores y demandantes de empleo); Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) (tendente a financiar la contribución de la Política Agraria Común a los objetivos de desarrollo rural de la Unión Europea); Resc EU (diseñado para mejorar la protección de los ciudadanos europeos frente a los desastres y la gestión de riesgos emergentes en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea); Invest EU (orientado a la financiación a largo plazo a empresas y a apoyar las políticas de la Unión Europea); Horizonte Europa (dirigido a financiar el programa marco de investigación e innovación de la Unión Europea); y REPower EU (el fondo más reciente, incluido tras la invasión rusa de Ucrania para poner fin a la dependencia de la Unión Europea de los combustibles fósiles rusos).

³ La Comisión Europea desarrolló el Reglamento del MRR detallando el cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia, así como la lista de indicadores comunes mediante el Reglamento Delegado (UE) 2021/2106, de 28 de septiembre de 2021. Estos indicadores tienen la finalidad de medir el rendimiento de las actuaciones del MRR para la consecución de sus seis pilares.

⁴ Así se caracteriza por el Consejo Europeo en sus Conclusiones de 21 de julio de 2020.

La CID está formada por un anexo con tres secciones, en las que se detallan las reformas e inversiones que deben llevarse a cabo en el marco del plan de recuperación español, las ayudas financieras y las disposiciones adicionales. En particular, en relación con las reformas e inversiones, se determinan los componentes en los que se estructura el PRTR que, a su vez, incluyen los hitos y objetivos (HyO) asociados para el cumplimiento del plan conforme al calendario establecido. El 29 de octubre de 2021 se aprobaron las denominadas *operational arrangements* (OA), esto es, las disposiciones operativas de la CID, que especifican con mayor nivel de detalle las exigencias para el cumplimiento de los HyO previstos; esto es, el 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 actualizan el calendario de desembolsos y los HyO. La CID y las OA constituyen, así, una detalladísima hoja de ruta, que son la máxima expresión de este «nuevo» poder de gasto de la UE, al que se ha hecho referencia en el planteamiento.

En el marco jurídico descrito, la justificación del gasto del MRR se llevará a cabo a través del cumplimiento de hitos y objetivos, en lugar de fijar un ámbito de elegibilidad del gasto y efectuar el pago en atención a su ejecución, como sucede en el resto de los fondos estructurales y de inversión europeos (Castejón González y Font Miret, 2021, p. 14). Los intentos anteriores de la UE de aplicar esta metodología basada en HyO, inspirada en el Banco Mundial –como sus *joint action plans*–, fracasaron debido al riesgo de auditoría que entraña para los Estados miembros (Pazos Vidal, 2020, p. 59). En esta ocasión, tanto las características del MRR –volumen de fondos y plazos de ejecución– como la voluntad de condicionar las reformas nacionales (Bekker, 2021, p. 175) llevaron a la Comisión a imponer este modelo de auditoría, que permite conocer, en mayor medida, el resultado de los proyectos financiados (Quirós Castro, 2021, pp. 352-353), y que fue finalmente aceptado por los Estados miembros.

2.2. A nivel interno

El carácter excepcional del PRTR ha propiciado la creación de un marco jurídico interno dirigido a facilitar y agilizar su ejecución, que está encabezado por el RDL 36/2020. Esta norma establece los principios y directrices de gestión y crea reglas *ad hoc* en el ámbito presupuestario, la gestión de recursos humanos, la contratación pública, las subvenciones, la celebración de convenios y la creación de nuevas formas de colaboración público-privada (los denominados proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica, PERTE; Serrano Chamizo, 2022). Asimismo, articula nuevas estructuras de gobernanza para el plan. Muchas de las reglas contenidas en esta norma no tienen carácter básico y solo se aplican a la Administración General del Estado (AGE) (D. F. 1.ª RDL 36/2020). Por esa razón, muchas comunidades autónomas han dictado posteriormente sus propias reglas de ejecución del PRTR, tomando como referencia, en muchas ocasiones, las reglas

aprobadas a nivel estatal⁵. Además, su encaje como regla especial con el derecho administrativo general en los distintos niveles territoriales plantea algunos problemas desde el punto de vista de la articulación del sistema de fuentes (Velasco Caballero, 2021, p. 47 ss.).

A los efectos del seguimiento de la ejecución del plan se establece una obligación general de remitir periódicamente información sobre la ejecución contable de los gastos imputados a proyectos o iniciativas (art. 46.2 RDL 36/2020), dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 22.2 d) del Reglamento MRR. Esta previsión genérica se concretó 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 pú-

⁵ Orden de 6 de mayo de 2022, del consejero de Economía y Hacienda (País Vasco), por la que se aprueba el modelo tipo de pliegos de cláusulas administrativas particulares para la adjudicación de los contratos de obras (procedimientos abierto y abierto simplificado), de servicios (procedimientos abierto, abierto simplificado y con negociación) y de suministros (procedimiento abierto y abierto simplificado). Fondos Next Generation; Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalitat de Cataluña y su sector público; Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia; 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 de la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto-ley 6/2021, de 2 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de la Administración Regional para la gestión de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU) para la Reactivación Económica y Social de la Región de Murcia; Decreto-ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell (Comunidad Valenciana), de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19; Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (Aragón) y Decreto-ley 2/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para agilizar la gestión de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación (Next Generation EU-MRR) para la reactivación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón; Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación; Ley 4/2021, de 1 de agosto, para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU» en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, y Decreto-ley 5/2022, de 28 de abril, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU» en el ámbito de la Agencia Tributaria Canaria; Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiadas con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación (Navarra); Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Extremadura); Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Illes Balears).

blico 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 remisión directa de una norma con rango de ley al desarrollo reglamentario por orden ministerial requiere una previsión expresa. En estos casos, la potestad reglamentaria tiene carácter derivado –limitada a las materias propias del departamento ministerial (art. 4.1.b Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y art. 61.a Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, LRJSP; STS de 19 de diciembre de 1986, RJ 1986/8117)– y excepcional (art. 129.4 párr. 3.º Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, LPAC; STS 393/2017, ECLI:ES:TS:2017:393). Por esa razón, es necesario que la ley desplace la habilitación general de desarrollo reglamentario que corresponde al Gobierno (Rodríguez de Santiago, 2021, p. 126). Al respecto, el Tribunal Constitucional ha admitido las habilitaciones legales directas al desarrollo mediante orden ministerial, siempre que tengan carácter concreto y específico (SSTC 13/1988, 135/1992, 185/1995, 133/1997; Santamaría, 2020, p. 118). El Tribunal Supremo también ha asumido este criterio (STS 2858/2014, ECLI:ES:TS: 2014:2858; Rodríguez de Santiago, 2021, p. 130).

Pues bien, en el preámbulo de la Orden 1030/2021 parece invocarse como fundamento habilitante el artículo 20 del RDL 36/2020, que designa como autoridad responsable del MRR al centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en materia de fondos europeos (art. 20). A este centro directivo le atribuye la condición de punto de contacto con la Comisión Europea y el deber de asegurar la coordinación entre todas las entidades implicadas en la ejecución del PRTR. Conforme a lo anterior, la autoridad responsable es la Secretaría General de Fondos Europeos –centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en materia de fondos europeos (art. 20.1 RDL 36/2020)– y no la ministra de Hacienda y Función Pública, que aprueba las órdenes ministeriales referidas. Por otra parte, en el preámbulo de la Orden 1031/2021 sí se invoca la habilitación expresa al desarrollo por orden ministerial contenida en el artículo 46.6 del RDL 36/2021, que se proyecta sobre el mecanismo de información sobre el seguimiento de la ejecución contable de los gastos imputables a proyectos o iniciativas del plan (art. 46.2 RDL 36/2021). En este caso, el RDL 36/2021 sí se remite al desarrollo mediante orden de la persona titular del Ministerio de Hacienda a propuesta conjunta de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y del centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en materia de fondos europeos. Por tanto, habría que realizar una interpretación amplia de esta habilitación expresa al desarrollo reglamentario mediante orden ministerial, para entender que alcanza también a la Orden 1030/2021. Solo de este modo se cumpliría en ambos casos el deber de remisión legal expresa, concreta y específica, al desarrollo mediante orden ministerial, en los términos fijados por la jurisprudencia.

En cuanto al contenido de las órdenes, la primera 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 Orden 1030/2021). Además, incorpora en su anexo I un glosario de los términos para la gestión del PRTR. La segunda de las órdenes regula el procedimiento, formato y periodicidad de la información de seguimiento del logro de los hitos y objetivos, 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 financiados a cargo del MRR (art. 1 Orden 1031/2021); este sistema se articula técnicamente a través de la plataforma CoFFEE-MRR. En síntesis, a pesar de su brevedad y su simplicidad aparente, estas órdenes tienen una trascendencia muy significativa, pues distribuyen y disciplinan las responsabilidades de las distintas entidades públicas involucradas en la gestión del PRTR.

Debido a la vaguedad de algunos de los conceptos contenidos en la Orden 1030/2021, y a las consultas que suscitó su aplicación, se aprobó 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). En los antecedentes de la propia resolución se indica que las instrucciones que contiene son de aplicación general; es decir, que se proyectan sobre todas las entidades del sector público siempre que participen en la gestión del PRTR en los términos indicados en la normativa aplicable. Esto impide caracterizarlas como instrucciones dictadas en el marco del artículo 6 de la LRJSP; son verdaderas normas de carácter reglamentario que desarrollan lo dispuesto en las órdenes ministeriales. Además, el contenido de la Resolución 1/2022 ha sido determinante para distribuir con mayor precisión las responsabilidades en la ejecución del PRTR de las distintas entidades públicas involucradas. Esto exige identificar la concreta habilitación normativa que permite la aprobación de esta resolución.

La propia Resolución 1/2022 afirma que desarrolla directamente las órdenes ministeriales que habilitan a la Secretaría General de Fondos Europeos, en el marco de sus competencias, a precisar su contenido (D. F. 2.^a Orden 1030/2021) y a dictar instrucciones sobre el informe de gestión (D. F. 2.^a Orden 1030/2021). A su vez, parece existir una habilitación general para el desarrollo reglamentario en el artículo 46.6 *in fine* del RDL 36/2020, cuando afirma que el centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en materia de fondos europeos «podrá establecer igualmente las adaptaciones adicionales que resultaran necesarias para el adecuado seguimiento de la ejecución de los proyectos conforme a la regulación europea de los fondos». Esta previsión puede considerarse una habilitación excepcional de ejercicio de potestad reglamentaria en el marco de lo dispuesto en el artículo 129.4 párr. 3.º de la LPAC, que establece la posibilidad de que se atribuya directamente el desarrollo reglamentario a órganos dependientes o subordinados de los titulares de los departamentos ministeriales. La secretaría general es el órgano directivo de la Administración General del Estado (arts. 64 y 55.3.b 1.º LRSJP) que tiene las competencias

en materia de fondos europeos⁶. Puede apreciarse, así, una construcción en cascada del marco normativo de gestión y control del plan que confía al desarrollo reglamentario, no gubernativo, sino puramente administrativo, el diseño del sistema de gestión y control de los fondos del MRR.

De forma complementaria al sistema de gestión y seguimiento de la ejecución del PRTR, se aprobó 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 concreta lo dispuesto en la D. A. 112.^a de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, con el fin de satisfacer la exigencia de análisis *ex ante* del riesgo de conflicto de interés que establece el artículo 22.1 del Reglamento del MRR. La habilitación al desarrollo mediante orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública se encuentra en el apartado 12 de la propia D. A. 112.^a. La orden desarrolla el funcionamiento de una herramienta informática de *data mining* con sede en la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, que ayuda a llevar a cabo el análisis del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos de adjudicación de contratos y de concesión de subvenciones que ejecutan el PRTR: la plataforma MINERVA.

El conjunto de normas legales y reglamentarias expuesto se complementa con la Metodología de gestión de hitos y objetivos del PRTR, elaborada por el gabinete técnico de la Secretaría General de Fondos Europeos. Esta metodología ha experimentado distintas actualizaciones –la última tuvo lugar el 6 de febrero de 2023–, y su finalidad es interpretar los conceptos previstos en las tres órdenes y la resolución mencionadas⁷. Además, la Secretaría General de Fondos Europeos ha publicado, por un lado, el Manual del usuario CoFFEE-MRR y, por otro lado, la guía práctica para la aplicación de la Orden HFP/55/2023, que contiene precisiones para la utilización de los sistemas CoFFEE-MRR y MINERVA. En los tres casos se trata de instrumentos de *soft law* que, a pesar de su carácter meramente interpretativo, ejercen en la práctica una fuerte capacidad directiva sobre el conjunto de las entidades del sector público (Sarmiento, 2008, p. 167 y ss.). Es más, como se detalla más adelante, estas herramientas de *soft law* llegan, incluso, a establecer en algunos casos criterios para la atribución de responsabilidades dentro de la organización administrativa.

De la exposición realizada se concluye que el marco jurídico interno para la gestión y control del PRTR tiene una naturaleza marcadamente administrativa. El papel del legislador y del Gobierno se reduce al mínimo, cediendo el protagonismo al Ministerio de Hacienda

⁶ Artículo 11 Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, para la anterior legislatura, y artículo 22 Real Decreto 206/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, para la actual.

⁷ Toda esta documentación puede consultarse en la página web de la Secretaría General de Fondos Europeos: <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/sgfe/> → Plan de Recuperación → Documentos para la gestión.

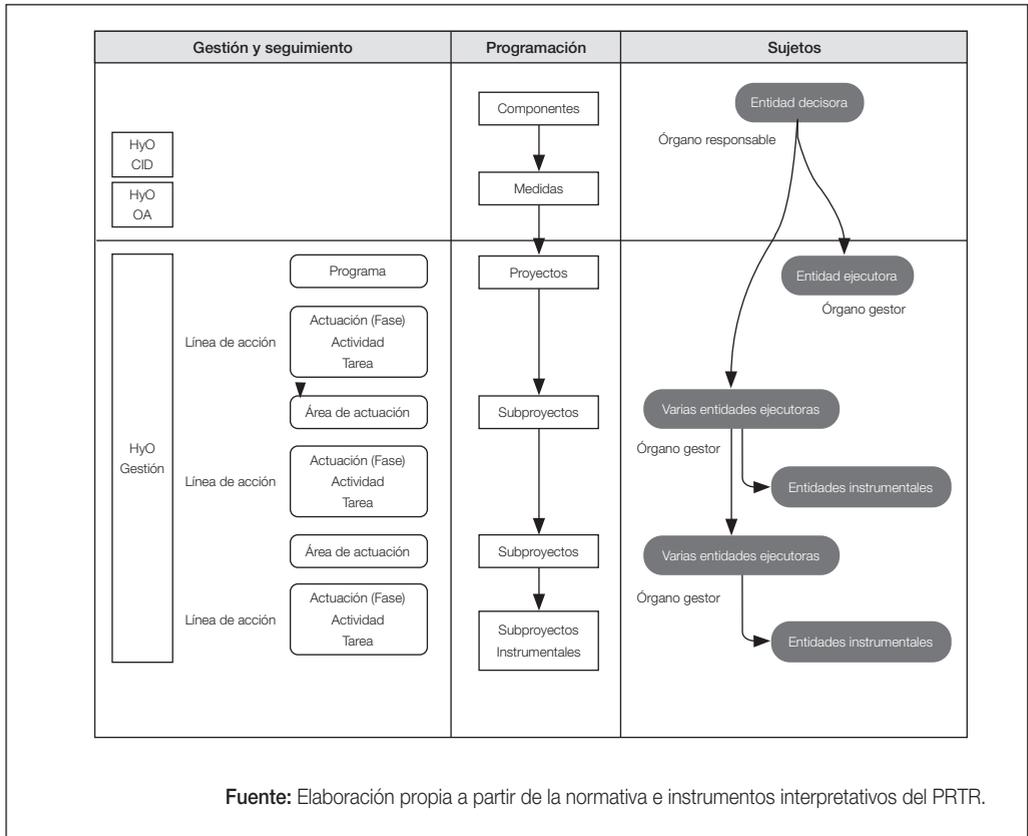
y Función Pública (actual Ministerio de Hacienda), en concreto, a la Secretaría General de Fondos Europeos, que centraliza tanto la regulación sobre la materia –a través de normas reglamentarias– como su interpretación y aplicación –mediante *soft law*–. En la elaboración de estas normas y criterios interpretativos destaca la escasa participación de los niveles territoriales inferiores, cuyo papel en la ejecución del PRTR es determinante: comunidades autónomas y entidades locales (Salvador Armendáriz, 2021, pp. 66 y ss.; Gimeno Feliú, 2022, p. 71). Además, se produce cierta difuminación de los contornos de las distintas formas de actuación administrativas: normas reglamentarias, instrucciones y *soft law*. Esta situación ya se había detectado en el derecho de la pandemia y parece consolidarse en el derecho de la recuperación, planteando el reto de adaptar la teoría de las formas de la actuación administrativa a la realidad contemporánea (Barczack, 2023, p. 187).

A su vez, como se observa en las fechas de las normas reglamentarias y de las sucesivas actualizaciones de los instrumentos de *soft law*, el grueso del derecho de la gestión y control del plan se ha dictado una vez iniciada su ejecución y se está construyendo de forma progresiva, a medida que el cumplimiento del PRTR pone de manifiesto las debilidades de la estructura administrativa diseñada originariamente. Si bien esta situación es inevitable, dado el carácter perentorio de los fondos del MRR, somete a los operadores jurídicos a un importante grado de incertidumbre. En consecuencia, las entidades encargadas de la ejecución de los fondos afrontan, en ocasiones, dificultades para seleccionar el instrumento jurídico idóneo para optimizar los fondos recibidos, lo que les conduce en la mayoría de los casos, como se ve más adelante, a optar por fórmulas típicas (contratos y subvenciones).

3. Conceptos básicos para el control y la gestión del PRTR

Las normas jurídicas e instrumentos interpretativos expuestos introducen un catálogo de conceptos básicos orientado a estructurar la ejecución del PRTR. En especial, el anexo I contenido en la Orden 1030/2021 establece un glosario de términos que ofrece una definición de los conceptos allí referidos. La finalidad de estos nuevos conceptos es distribuir las responsabilidades en la gestión y control de la ejecución del plan entre las diferentes entidades del sector público involucradas. Se erige, de este modo, un derecho de organización especial para la gestión y control del PRTR que exige un esfuerzo de sistematización para encajarlo en el derecho de la organización administrativa general. Con esa finalidad se ordenan los conceptos básicos de control y gestión del PRTR en un plano objetivo y un plano subjetivo, respectivamente. Entre los conceptos de carácter objetivo cabe diferenciar entre los que tienen como finalidad diseñar la programación del plan y aquellos que estructuran la gestión y seguimiento. Como puede verse en la siguiente figura, existe una correlación entre los conceptos fijados en el plano objetivo, tanto para la programación como para la gestión y seguimiento del PRTR, con los conceptos determinados desde una perspectiva subjetiva, que atribuyen la responsabilidad en la toma de decisiones de ejecución del Plan.

Figura 1. Conceptos básicos para la gestión y seguimiento del PRTR



Del análisis global de este derecho se aprecia la voluntad de crear conceptos de carácter funcional, en la estela del derecho europeo (Azoulai, 2012, p. 176), cuyos perfiles no están ligados a estructuras organizativas (en el plano subjetivo) o a formas jurídicas concretas (en el plano objetivo), sino a las funciones o fines atribuidos en la ejecución del PRTR. Sin embargo, como se detalla a continuación, con frecuencia la interpretación de estos conceptos, principalmente en los instrumentos de *soft law*, recurre a los conceptos orgánicos y formales propios de la tradición jurídica interna (Díez Sastre, 2018, párr. 245). Esta situación crea seguridad jurídica en la medida en que la situación particular sea subsumible en el concepto orgánico o formal concreto –por ejemplo, el secretario de una entidad local como órgano gestor–. No obstante, cuando el supuesto de hecho no encaja en la concreción orgánica o formal establecida surge un elevado nivel de incertidumbre, porque los criterios funcionales no se han desarrollado suficientemente para facilitar esta tarea –este sería el caso de la identificación del órgano gestor de una entidad del sector público no territorial–. La casuística de la organización del sector público es difícilmente abarcable mediante criterios puramente orgánicos. A continuación, se analiza esta constelación conceptual creada para el diseño, gestión y control del PRTR.

3.1. Conceptos objetivos

El PRTR –en concreto, el anexo CID– es un instrumento de planificación guiado por prioridades de carácter político (Rodríguez de Santiago, 2022, pp. 12-13) que requiere, para su correcta ejecución, la participación del sector público multinivel. Desde el punto de vista de su programación, el plan se estructura en 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. A su vez, las medidas se dividen en proyectos, definidos como un conjunto de acciones, recursos y medios dirigidos a la consecución, en un plazo determinado, de la finalidad o resultados previstos en las propias medidas. Por último, los proyectos pueden desagregarse en subproyectos. Los subproyectos son la descomposición de un proyecto que lleva asociada la transferencia de recursos económicos y el cumplimiento de hitos y objetivos. Asimismo, los subproyectos pueden descomponerse en otros subproyectos en las mismas condiciones; esto es, que se produzca una transferencia de recursos económicos, así como de la responsabilidad en el cumplimiento de hitos y objetivos previstos en el PRTR. Cada uno de estos elementos –componente, medida (reforma o inversión), proyecto y subproyecto– constituye un «nodo» en la terminología del sistema CoFFEE-MRR (Manual del CoFFEE-MRR, p. 22), que es la plataforma de gestión y control de los fondos del PRTR.

A través de esta estructura se distribuye a nivel interno la responsabilidad de ejecución del PRTR entre las distintas entidades del sector público. Lógicamente, cada una de ellas debe ceñirse a su ámbito competencial respectivo cuando lleve a cabo las actuaciones que le correspondan en cumplimiento del plan. No obstante, en el caso del Estado el ejercicio de poder de gasto (*spending power*) le permite participar en sectores o ámbitos de la realidad sobre los que no dispone de competencias. Esta práctica se sitúa en la estela de la jurisprudencia constitucional inaugurada por la STC 178/2011 –confirmada en pronunciamientos posteriores–, que supera la doctrina de la STC 13/1992. En ella, el Tribunal Constitucional desliga el ejercicio del poder de gasto de la invocación de un título competencial específico (Caicedo Camacho, 2016, pp. 377 ss.). Ahora bien, el grado de detalle de la CID permite afirmar que en el marco del PRTR se ha maximizado esta posibilidad hasta el punto de que, como se verá más adelante, el Estado decide y controla quién, dentro del sector público multinivel, debe llevar a cabo actuaciones en ámbitos competenciales ajenos.

En el plano de la gestión y seguimiento del plan se crean conceptos en paralelo a los señalados, con un mayor grado de descomposición. Un proyecto o un subproyecto se puede desagregar en varios niveles. La actuación es el primer grado; todo proyecto o subproyecto debe tener, al menos, una actuación, salvo que se trate de proyecto o subproyectos de reducido alcance y poca complejidad, siempre que no comporten la ejecución del gasto. Cuando se emplea un instrumento jurídico para transferir recursos económicos, se debe definir una actuación para su gestión y seguimiento. 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. De forma adicional a esta estructura se pueden crear, también opcio-

nalmente, programas, como un conjunto de proyectos; así como áreas de actuación, como un conjunto de subproyectos integrados en un proyecto o en otro subproyecto.

Por último, para hacer un seguimiento desde una perspectiva teleológica, se configuran hitos y objetivos (HyO) que se definen como metas a alcanzar en momentos determinados, que ayudan a verificar que las medidas, proyectos, subproyectos o líneas de acción logran los fines o resultados a los que se vinculan. El grado de cumplimiento de estos HyO se mide a través de indicadores. Para la gestión y seguimiento a nivel europeo, la Decisión CID establece un conjunto de HyO (HyO CID), que se corresponden con reformas (hitos) y con inversiones (objetivos) comprometidos con la Comisión Europea. 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 conlleva el desembolso de los fondos del MRR. 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.

A modo de ejemplo, en la siguiente tabla se describe la utilización de estos conceptos en el ámbito de la movilidad sostenible:

Tabla 1. Ejemplo de utilización de los conceptos objetivos de gestión y control del PRTR en el anexo CID en el ámbito de la movilidad sostenible.

Componente	Medida (reforma/inversión)	Hito/Objetivo	Nombre	Indicadores (cualitativos para hitos / cuantitativos para objetivos)	Tiempo
	Número de la medida (1)				
C1: Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos	C1.R2	Hito	Promulgación de una Ley de movilidad sostenible y financiación del transporte	Cualitativo: disposición de la ley que establece la entrada en vigor	2023 (Q4)
	3				
	C1.I1	Objetivo	Proyectos finalizados de fomento de la movilidad sostenible, especialmente zonas urbanas y metropolitanas	Cuantitativo: 25 proyectos en 150 zonas urbanas o metropolitanas de más de 50.000 habitantes y en zonas urbanas de entre 20.000 y 50.000 habitantes	2023 (Q4)
	6				

(1) El número hace referencia a la posición dentro de las 251 medidas que contiene el Plan. Como hemos señalado, 111 se corresponde con reformas (R) y 140 con inversiones (I).

Fuente: Elaboración propia a partir del anexo CID (pp. 7 y 9).

Para la gestión y seguimiento a nivel interno se crean, además, 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. 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.

A la vista de esta prolija configuración de los HyO, el Tribunal de Cuentas ha señalado que un catálogo tan detallado plantea en la práctica la dificultad de utilizar todos los niveles de conceptos de forma sistemática. De hecho, esta situación ha conducido a que algunos ministerios⁸ hayan elaborado una planificación basada en los criterios de la metodología de HyO sin especificar en qué medida su cumplimiento contribuye a alcanzar los HyO CID, que son, en última instancia, los exigidos a nivel europeo (Informe de Fiscalización de 20 de diciembre de 2023, p. 40). Por su parte, el Tribunal de Cuentas Europeo ha puesto de manifiesto la dificultad general de los Estados miembros de obtener datos fiables sobre el cumplimiento de los objetivos, puesto que a menudo se agrega información de diferentes organismos de ejecución y relativa a múltiples perceptores finales (Informe Especial 26/2023 «Marco de seguimiento del MRR», de 24 de octubre de 2023, p. 32).

3.2. Conceptos subjetivos

La programación, gestión y seguimiento del plan se llevan a cabo por un conjunto de entidades caracterizadas por su función. En primer lugar, las entidades decisoras son los departamentos ministeriales, que son los responsables de los componentes. Un mismo componente puede desarrollarse por varias entidades decisoras, es decir, varios departamentos ministeriales. En cada entidad decidora existirá un órgano responsable de las actuaciones requeridas para la gestión y seguimiento de las medidas y componentes. En concreto, este órgano deberá elaborar, firmar y tramitar el informe de gestión del componente o de la medida. En el componente, el órgano responsable es la subsecretaría. En la medida, el órgano responsable será un órgano superior o directivo, en este último caso, con rango mínimo

⁸ MDSA, Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, Ministerio de Industria y Turismo, METD, METS y MSND.

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 AGE.

Tabla 2. Entidades y órganos vinculados a la decisión sobre el PRTR

	Decisión	
	Componente	Medida
Nivel territorial	AGE	
Entidad decisorora	Departamentos ministeriales	
Órgano responsable	Subsecretaría	Órgano superior o directivo (mín. DG)

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa e instrumentos interpretativos del PRTR.

En la estructura descrita se pone de manifiesto que, lógicamente, también en el plano subjetivo, tanto en relación con el poder de decisión como con la capacidad de ejecución primordial, el protagonismo en la ejecución del PRTR se atribuye al Estado, en concreto, a su organización central articulada a través de los ministerios. Esta concentración de responsabilidad ha conducido, en la práctica, a algunas demoras en la ejecución del plan y a retrasos en la cumplimentación del sistema COFFEE-MRR. Estos problemas han tratado de mitigarse con posterioridad a través de medidas de desconcentración de las funciones de gestión, que involucran a niveles administrativos inferiores, sin renunciar, eso sí, al control centralizado de los departamentos ministeriales. El resultado es un elevado grado de incertidumbre para los aplicadores jurídicos del PRTR.

Respecto a los subproyectos, son entidades ejecutoras: 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 (art. 3 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local) 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 (anexo I de la Orden 1030/2021, el artículo 3

de la Orden 1031/2021 y la instrucción tercera de la Resolución 1/2022). En el caso de las universidades públicas la Resolución 1/2022 precisa que podrán ser entidad ejecutora cuando tengan atribuidos subproyectos (instrucción tercera.4) –para determinar si tienen atribuido un subproyecto o no, habrá que estar a la definición de subproyecto que se ha apuntado anteriormente–. 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 y otra documentación relativa al cumplimiento de las actuaciones previstas.

En el anexo I de la Orden 1030/2021 se especifica quién es el órgano gestor de la entidad ejecutora de proyectos o subproyectos en cada nivel territorial cuando exista coste asociado: a) en la AGE: unidad que tiene el presupuesto; en el caso de que el órgano gestor se adscriba a un ministerio o a una entidad del sector público institucional de la AGE, que aparezca expresamente mencionada en los componentes del PRTR, el órgano gestor tendrá el rango mínimo de director general o asimilado, como regla general; podrá ser subdirector general cuando la materia del proyecto se corresponda con el ámbito específico de competencias funcionales de su órgano (instrucción quinta.4 Resolución 1/2022); b) en las Administraciones autonómicas: el órgano que desempeñe funciones análogas a las de subsecretario en la correspondiente consejería o equivalente; c) en las entidades locales: el secretario, el secretario accidental o funcionario interino o cargo que desempeñe dichas funciones análogas (instrucción quinta.8 Resolución 1/2022); y d) en las otras entidades del sector público (como universidades públicas o entidades instrumentales): 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.

Entre los órganos responsables de las entidades decisoras de las medidas –departamentos ministeriales– y los órganos gestores de las entidades ejecutoras de proyectos –departamentos ministeriales y entes del sector público institucional dependientes o vinculados a la AGE–, 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). Se crea, de este modo, una relación administrativa atípica, más parecida a una delegación del ejercicio de la competencia que a una colaboración interadministrativa entre Administraciones con autonomía. Además, la designación de órganos responsables y gestores se realizará conforme al manual del usuario CoFFEE-MRR (pp. 18-19). Llama la atención que el manual de una herramienta informática, que tiene carácter de *soft law*, introduzca criterios que necesariamente deben tener carácter normativo, puesto que innovan el ordenamiento jurídico y determinan el reparto de responsabilidades en el seno de las organizaciones públicas involucradas en la ejecución del PRTR. No pueden perderse de vista las importantes consecuencias que, una vez ejecutado el plan, podrán tener los posibles incumplimientos o deficiencias en la justificación del uso de los fondos.

Tabla 3. Entidades y órganos vinculados a la ejecución del PRTR

		EJECUCIÓN				
		Proyecto		Subproyecto		
Nivel territorial		AGE	AGE	CC. AA.	EE. LL.	Otros
Entidad ejecutora	Departamentos ministeriales	SP	Departamentos ministeriales	SP	Consejerías	(No se precisa) (No se precisa)
Órgano gestor	Órgano con rango mín. DG (en algunos casos, SG)		Órgano con rango mín. DG (en algunos casos, SG)	Subsecretario o equivalente	Secretario	Funciones equivalentes a secretario

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa e instrumentos interpretativos del PRTR.

A los conceptos definidos en las órdenes ministeriales –entidad decisora (órgano responsable) y entidad ejecutora (órgano gestor)– se suma la noción de entidad instrumental. La definición 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 plazos previstos «y bajo las directrices de la entidad ejecutora»; c) facilitar a la entidad ejecutora la información de seguimiento que le precise y, en especial, la necesaria para el sistema de información del CoFFEE-MRR; y 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 de la 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» (instrucción cuarta.4 Resolución 1/2022).

Tabla 4. Entidades y órganos vinculados a la ejecución instrumental del PRTR

Ejecución instrumental				
Subproyecto instrumental				
Nivel territorial	AGE	CC. AA.	EE. LL. (1)	Otros
Entidad instrumental	Cualquier entidad instrumental de los diferentes niveles territoriales			

(1) En el Manual de gestión del CoFFEE-MRR parece indicarse que es posible que una entidad local sea entidad instrumental de una consejería autonómica. Sin embargo, no se precisa lo mismo con respecto al Estado, esto es, si una entidad local podría ser entidad instrumental directamente de un departamento ministerial (p. 9). De la configuración de los entes instrumentales prevista en la Resolución 1/2022 podría llegarse a la conclusión de que también el Estado podría tener como entidad instrumental a otras entidades territoriales, en el nivel autonómico o local. No obstante, la existencia de una relación de sujeción de este tipo exige la selección de un instrumento jurídico que permita articularla adecuadamente.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa e instrumentos interpretativos del PRTR.

A la vista de la definición de subproyecto y entidad instrumental, pueden formularse dos observaciones. En primer lugar, la relación de instrumentalidad que se describe es de verdadera sujeción del ente instrumental con respecto a las directrices o instrucciones que pueda dictar la entidad territorial ejecutora. Esta relación, una vez más, no encaja en ninguna de las técnicas de traslados competenciales y relaciones interadministrativas establecidas en la legislación básica estatal. Se crea un tipo de relación administrativa nueva al servicio de la instrumentación del poder de gasto del Estado manifestado a través del PRTR, apoyada en la centralización del poder, muy alejada de las fórmulas de colaboración que caracterizan las corrientes contemporáneas de flexibilización de la organización administrativa (Berger, 2023, p. 44 y ss.). En segundo lugar, a pesar de que el concepto «instrumento jurídico» manejado en la normativa del PRTR es genérico, de manera que cualquiera de ellos podría dar lugar a una relación de instrumentalidad, lo cierto es que cada uno de estos instrumentos jurídicos regulados en el ordenamiento jurídico con carácter general –transferencia de competencias, convenios de colaboración, encargos a medios propios, contratos y subvenciones– tiene sus propias características, dando lugar a diferentes tipos de relaciones jurídicas. Como se expone en seguida, no todos ellos tendrán el mismo grado de idoneidad para establecer un vínculo de instrumentalidad a los efectos de la gestión del PRTR.

4. Instrumentos jurídicos para la ejecución del PRTR

La consecución de los HyO programados en el PRTR requiere la utilización de distintas técnicas que faciliten la ejecución de los fondos. Como se ha apuntado, la normativa dictada para la gestión y control del PRTR se refiere a los instrumentos jurídicos en un sentido genérico, como fórmulas que permiten asignar, bien hitos y objetivos, bien recursos eco-

nómicos (instrucción tercera.3, instrucción cuarta.4 y 5, instrucción quinta.7 párr. 2.º de la Resolución 1/2022). Ni en las Órdenes 1030/2021 y 1031/2021, ni en la Resolución 1/2022, se alude a la diversidad de estos instrumentos ni a sus potenciales singularidades jurídicas. Se les da el trato de meros canales para alcanzar los fines del PRTR. Es cierto que el RDL 36/2020 sí identifica los instrumentos jurídicos que podrán emplearse para ejecutar el plan –PERTE (arts. 8-11); transferencias a las comunidades autónomas (art. 44); contratos públicos (arts. 49-58); convenios (arts. 7 y 59); subvenciones (arts. 60-65)–, no obstante, lo hace con la única finalidad de crear reglas especiales con respecto al régimen jurídico general que, en su mayor parte, se aplican solo a la Administración General del Estado, como se ha señalado más arriba. No existe, así, una regulación que aúne las formas jurídicas generales de la actuación administrativa con los nuevos conceptos creados para la gestión y control del PRTR. En la práctica, esto supone que solo sobre la marcha se va conociendo el alcance de la utilización de cada instrumento jurídico.

Seguidamente se examina cada uno de ellos en aras de proponer una sistematización de su utilidad y consecuencias jurídicas. Hay que precisar que no se incluye un análisis específico de los PERTE. Este instrumento no constituye *per se* una fórmula de traslación de objetivos y fondos del PRTR, se trata más bien de una técnica de gobernanza no institucionalizada público-privada (Díez Sastre, 2022, pp. 107 y ss.) que da cobertura al resto de instrumentos jurídicos que verdaderamente canalizan los fondos⁹.

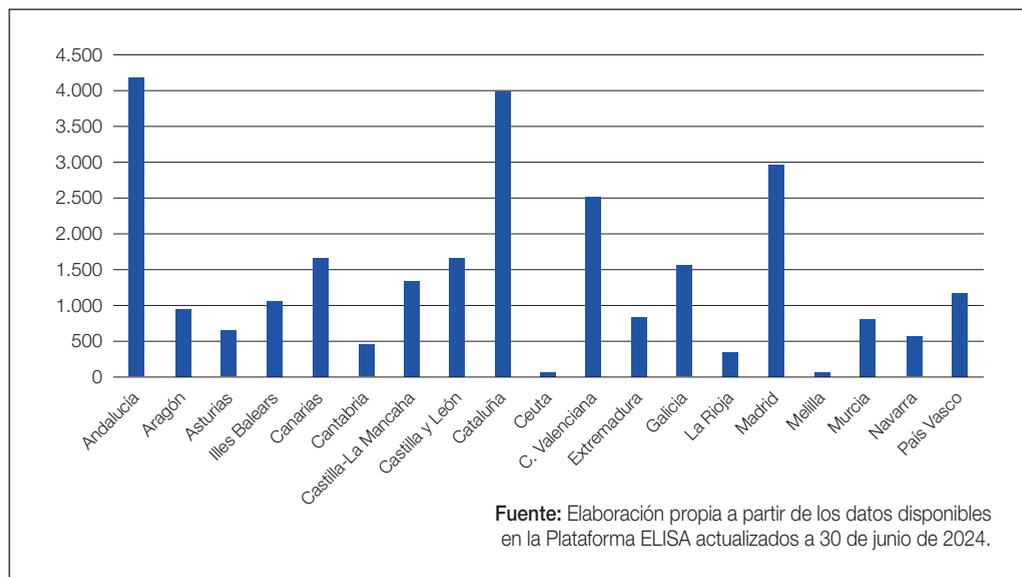
4.1. Transferencias de fondos

Hay que recordar que los departamentos ministeriales son las únicas entidades decisoras en la ejecución del PRTR, lo que supone que son las encargadas de distribuir los HyO y los fondos asociados a su consecución, especialmente, a las comunidades autónomas y al resto del sector público. La transferencia de fondos a las comunidades autónomas se produce en el marco de las respectivas conferencias sectoriales, dando lugar a los correspondientes acuerdos o convenios de transferencia (arts. 147 ss. LRJSP) (Tornos Más, 1994, pp. 72 y ss.; Pérez Medina, 2020, pp. 19 y ss.). Se trata de un instrumento jurídico de carácter público-público al que sucederán normalmente otros instrumentos orientados a la consecución de los objetivos establecidos (convenios, contratos, subvenciones, etc.). Las transferencias tienen la virtualidad, así, de constituir subproyectos; sus entidades ejecutoras serán las comunidades autónomas. Conviene precisar que, aunque el RDL 36/2020 crea la Conferencia Sectorial del PRTR como el órgano idóneo para canalizar la participación de las comunidades autónomas en los proyectos (art. 19), las decisiones más importantes relacionadas con la implementación del plan no se adoptan en este órgano de cooperación territorial. En línea con el artículo 44.1 a) del RDL 36/2020, afirma el reglamento de funcionamiento de la Conferencia

⁹ Guía básica del PRTR, OIRReSCON, de 21 de abril de 2022, pp. 40 y ss.

Sectorial del PRTR que «no obstante, será objeto de cada conferencia sectorial respectiva el reparto de los créditos que corresponda establecer con las comunidades autónomas según cada ámbito competencial». De manera que la adopción de las decisiones más relevantes para la ejecución del PRTR se lleva a cabo a través de las distintas conferencias sectoriales (Díez Sastre, 2022, pp. 117 y ss.). El Estado aplica, así, lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria (LGP) (Duque Villanueva, 2007, pp. 135-136), relativo a los créditos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado gestionados por las comunidades autónomas. Se entiende que los fondos procedentes de la UE son créditos del Estado que no han sido objeto de transferencia a las comunidades autónomas y que deben distribuirse territorialmente en conferencia sectorial en la medida en que financien sectores, servicios, actividades o materias en las que exista competencia autonómica. En la práctica esto supone que una parte importante de los fondos del PRTR –un total de 26.597 M€– se distribuye en las conferencias sectoriales, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Asignación de fondos del PRTR en conferencia sectorial, por comunidad autónoma y ciudad autónoma [en M€]



En estos acuerdos de conferencias sectoriales se incluye el reparto de fondos entre las comunidades autónomas, los criterios empleados para realizar la distribución, así como los indicadores de cumplimiento de los objetivos CID que se deben aplicar por cada comunidad autónoma. El reparto se lleva a cabo conjugando las exigencias de cumplimiento previstas en la CID –que pueden ser más o menos detalladas en relación con el territorio–, con criterios tradicionales de distribución de fondos en el Estado autonómico –insularidad, dispersión y densidad de la población, PIB, tipo de población (como, por ejemplo, edad o vulnerabilidad) etc.–.

Un ejemplo es la Resolución de 16 de marzo de 2023, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad, de 3 de marzo de 2023, por el que se aprueban los criterios de distribución territorial y la distribución resultante para la ejecución de los créditos presupuestarios destinados a la creación de centros de atención integral 24 horas a víctimas de violencia sexual, con cargo al «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia» (BOE del 20 de marzo de 2023). El objeto de este acuerdo se encuadra en el componente 22, inversión número 4 (C22.I4) «Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión». La medida 327 de la CID indica que en cada provincia y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla debe crearse un centro de atención integrada a las víctimas de violencia sexual. Con ese criterio se reparte un 76,21 por ciento de los fondos disponibles (13 M€). El resto de los fondos, el 23,79% (algo más de 4 millones) se asigna con base en una combinación de criterios: insularidad, dispersión de la población y volumen de mujeres de 16 años o más.

Ahora bien, en su tarea de fiscalización de la ejecución del PRTR, el Tribunal de Cuentas ha afirmado que existen casos en los «proyectos en los que la distribución de los hitos no se produjo en la conferencia sectorial correspondiente ni está recogida formalmente en los convenios», lo que supone un riesgo en el reconocimiento de las obligaciones asumidas en la ejecución de los subproyectos o actuaciones a realizar por las comunidades autónomas (Informe de Fiscalización de 20 de diciembre de 2023, p. 40). Esta apreciación del Tribunal de Cuentas conduce a la reflexión sobre los distintos escenarios que, con carácter general, podrán surgir una vez que se agote el plazo de ejecución del PRTR y se manifieste el riesgo de auditoría asumido por el Estado, trasladado a nivel interno a las entidades participantes a través del sistema de gestión y control del PRTR descrito anteriormente.

El primer escenario consistirá en un incumplimiento total o parcial de los HyO previstos. Habrá supuestos en los que será fácil identificar al responsable, pero en otros puede entrañar mayor dificultad si los objetivos no se han asignado adecuadamente en su momento. En todo caso habrá que determinar cuál es el régimen jurídico que se proyecta sobre los posibles incumplimientos. Así, sería aplicable el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por el incumplimiento del derecho de la UE. No puede obviarse que, si un HyO no se ejecuta, en última instancia, se está incumpliendo la CID —que es parte del derecho europeo— (art. 3.3 e). Cada entidad pública responderá por la parte que le sea imputable; por esa razón, es tan importante que quede clara la individualización de los HyO (art. 3.1). En cualquier caso, deberán aplicarse las consecuencias específicas que se prevean para el incumplimiento en los respectivos instrumentos jurídicos (por ejemplo, el reintegro en una subvención).

El segundo escenario podrá consistir en un cumplimiento total de los HyO. Cabe representarse, en principio, tres variantes: a) haber alcanzado los HyO con los fondos transferidos para ello; b) haber ejecutado correctamente los HyO habiendo aportado para ello fondos propios adicionales (de la comunidad autónoma o del ente local, normalmente); o c) haber logrado la consecución de los HyO sin necesidad de destinar todos los fondos asignados a tal efecto.

En el primer caso descrito existe coincidencia entre el gasto realizado y los fondos transferidos. Ello minimiza las potenciales controversias jurídicas debido a la convergencia en el resultado de los dos mecanismos de control del gasto posibles. Estos son, por un lado, el sistema de control del gasto del MRR, de auditoría de resultados (Quirós Castro, 2021, pp. 352 y ss.), basado exclusivamente en el cumplimiento de HyO; y, por otro lado, el sistema del control del gasto –tanto de los fondos europeos clásicos como del derecho interno– que se puede denominar «tradicional», que se articula en torno a un ámbito de elegibilidad del gasto y su justificación en atención a su efectiva ejecución. En cualquier actuación financiada con el PRTR siempre existirá el primer tipo de control, basado en HyO. Su cumplimiento se registrará en el sistema CoFFEE-MRR, con el que, en última instancia, el Reino de España acreditará frente a la UE la correcta ejecución de los fondos. Sin embargo, la existencia del segundo mecanismo de control dependerá de que se prevea específicamente en el instrumento jurídico empleado –por ejemplo, una subvención cuyas bases reguladoras y convocatoria prevean esta forma de justificación del gasto–.

Con independencia de que más adelante se examine esta cuestión en relación con cada instrumento jurídico, en términos generales, el establecimiento de un mecanismo adicional de control del gasto desvirtúa, en algún sentido, la eficacia y eficiencia perseguida por las instituciones europeas en el marco del MRR al optar por un sistema de cumplimiento por HyO, acompañado de un novedoso control de integridad y no causación de daños al medio ambiente (principio *do not significant harm*, DNSH). Además, el coste de gestión adicional puede dificultar la ejecución en plazo del PRTR. Esto no impide que, en algunos casos, la adición de esa capa de control sea necesaria por la naturaleza de la actuación y el gasto asociado, siempre que se justifique adecuadamente.

En el segundo caso señalado, cuando se deben aportar recursos propios para alcanzar los HyO previstos, la entidad pública responsable se ve abocada a vincular fondos propios para evitar el riesgo de incumplimiento. En estos supuestos, cabe pensar que, en principio, tampoco habrá discordancia entre el resultado del control del gasto por HyO y un posible control por gastos elegibles.

Un buen ejemplo al respecto lo ofrecen los pliegos del contrato de la Diputación Foral de Gipúzcoa (expediente 2022/44) del servicio de atención sociojurídica, de intervención socioeducativa y psicosocial de las situaciones de violencia machista y de agresiones sexuales –que finalmente no llegó a adjudicarse por desistimiento de la diputación– (disponibles en la Plataforma de Contratación Pública en Euskadi). El valor estimado del contrato para un año se cifra en 467.975,88 euros. Sin embargo, en la Resolución de 16 de marzo de 2023, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género mencionada anteriormente, se prevé un coste mínimo uniforme de 250.000 euros para la puesta en marcha de centros de atención integral 24 horas a víctimas de violencia sexual, que se incrementa con base en los criterios establecidos para la Comunidad Autónoma de Euskadi, pero no de forma suficiente para cubrir el coste del contrato referido.

Por último, hay que atender al tercer supuesto en el que la entidad pública logra alcanzar el hito u objetivo sin necesidad de agotar los fondos del PRTR transferidos a tal efecto. Al respecto, el artículo 37 del RDL 36/2020 prevé que «en caso de no realizarse el gasto o en caso de incumplimiento total o parcial de los objetivos previstos», las entidades del sector público estatal, las comunidades autónomas y entidades locales y sus entidades dependientes deberán reintegrar los fondos recibidos al Tesoro Público de manera total o parcial, en cada caso (apartado 4). La misma consecuencia se aplica a los proyectos gestionados por sujetos privados (apartado 5). Esta regla prevé dos supuestos distintos en los que surge la obligación de reintegro: cuando se incumplen los HyO, lógicamente, siempre deberán devolverse los fondos; pero es que, además, cuando el instrumento jurídico concreto exija la realización de gasto, también surgirá el deber de reintegro en caso de no haberlo efectuado. De esta previsión legal genérica, no se puede inferir que, en todo caso, con independencia del instrumento jurídico concreto, deba llevarse a cabo una devolución de los fondos que no se hayan ejecutado, siempre y cuando, claro está, se hayan cumplido los HyO.

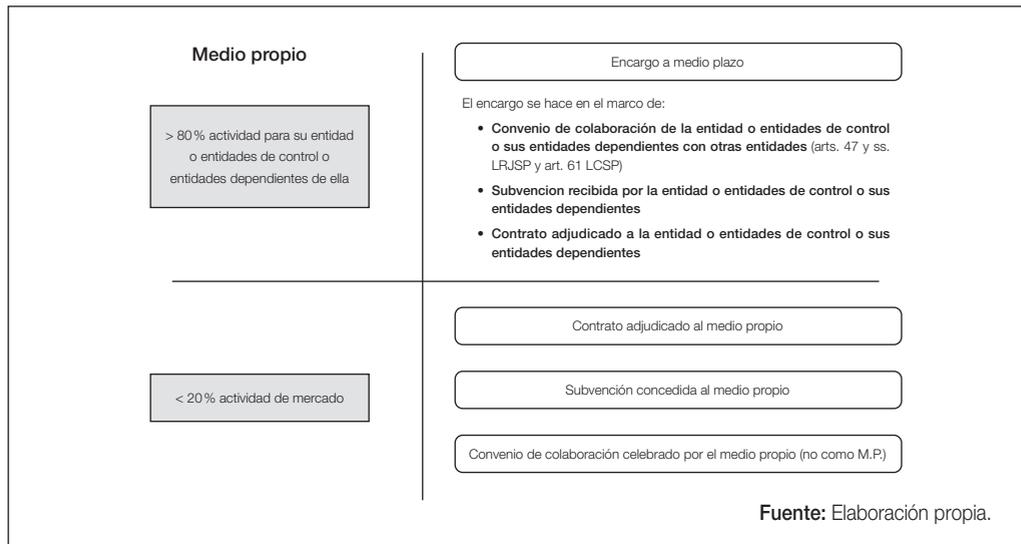
De un análisis general de los instrumentos jurídicos que están canalizando los fondos del PRTR puede concluirse que en España se ha tendido a incluir, junto al cumplimiento de HyO, obligaciones de justificación de gasto efectivo. Es en el caso de las transferencias del Estado a las comunidades autónomas donde, por el volumen de los fondos y el deber de respetar su ámbito competencial, se fijan como criterios de control, únicamente, la consecución de HyO. Para estos casos, el artículo 44.1 b) del RDL 36/2022 establece una regla especial con respecto al artículo 37 de la misma norma. Este precepto regula la ejecución de los créditos que hayan de distribuirse territorialmente a favor de las comunidades autónomas. En concreto, establece variaciones con respecto al régimen general contenido en el artículo 86.2 de la LGP.

A los efectos que aquí interesan, destacan dos cuestiones. La primera es que los potenciales remanentes de fondos no comprometidos de la comunidad autónoma se mantendrán para el destino para el que fueron transferidos y se utilizarán en el siguiente ejercicio, sin descontarse de la cantidad que corresponda transferir a la comunidad autónoma. Por tanto, singularmente, se permite a las comunidades autónomas acumular recursos para la consecución de los HyO del plan. La segunda es que el sobrante solo deberá reintegrarse al Estado si en el presupuesto del ejercicio siguiente se ha suprimido el gasto o la actuación al que corresponde. Estas nociones de gasto y actuación deben interpretarse de forma amplia en el marco de los conceptos de ejecución del PRTR, correspondiéndose con los objetivos o los componentes. Solo de este modo se coloca a las comunidades autónomas en una posición similar a la del Estado con respecto a los fondos del PRTR, en el sentido de que, si cumplen con los HyO, pueden destinar los potenciales fondos remanentes o sobrantes a actuaciones que se alineen con el plan. Una interpretación distinta podría llegar a considerarse contraria el principio de lealtad institucional (SSTC 217/2016; 50/2023), porque supondría que el Estado acapararía todos los posibles remanentes, a pesar de que las comunidades autónomas hubieran ejecutado correctamente los HyO y hubiesen asumido también el riesgo de auditoría. Además, no puede perderse de vista que la ejecución del PRTR conlleva para el ente responsable, en muchas ocasiones, la generación de gasto a medio o largo plazo asociado al HyO. La posibilidad de mantener los fondos remanentes puede contribuir a su financiación.

4.2. Encargos a medios propios

Los encargos a medios propios, regulados en los artículos 32 y 33 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), aparecen en el RDL 36/2020 como un instrumento jurídico público-público de ejecución del PRTR¹⁰. En concreto, se establecen reglas con el fin de facilitar su utilización: se elimina la autorización del Consejo de Ministros en el ámbito de la Administración General del Estado (art. 55) y se amplía en el régimen estatal básico la excepción al límite de que el medio propio contrate más del 50 % de las prestaciones parciales del encargo cuando se encarguen servicios informáticos y tecnológicos (D. A. 5.^a uno)¹¹. Las entidades que reúnen la condición de medio propio pueden entrar en contacto con los fondos del plan por dos vías. En primer lugar, en ejecución de las tareas encomendadas por su entidad o entidades de control y las entidades dependientes de estas –que deben suponer más del 80 % de su actividad (art. 32.2.b y 32.4.b LCSP)–. En segundo lugar, en el ámbito de su actividad de mercado –que deberá ser inferior al 20 % de su actividad–. Como se muestra en la siguiente figura, en cada uno de estos casos, el contacto con los fondos puede tener origen en distintos instrumentos jurídicos (convenios de colaboración, subvenciones, contratos) suscritos, bien por la entidad que realiza el encargo, bien directamente por el medio propio.

Figura 2. Posición de un medio propio ante la ejecución del PRTR



¹⁰ También aparecen en la Guía básica del PRTR, de 3 de marzo de 2023, de OIReSCON, pp. 39-40.

¹¹ En la Comunidad Foral de Navarra, donde no se aplica la LCSP, se ha aprobado una norma similar para los encargos realizados con cargo a los fondos del programa NGEU (art. 11 Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiadas con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación).

A los efectos de la gestión y control de los fondos del PRTR, cuando la entidad que realiza el encargo tenga la condición de entidad ejecutora de un subproyecto, el encargo a medio propio podrá articular la creación de un subproyecto instrumental. En ese caso, el medio propio adquiriría la condición de entidad instrumental, según lo dispuesto en la Resolución 1/2022, y deberá designar al órgano responsable. Para ello, en el encargo a medio propio deberá expresarse la transferencia de recursos económicos y la atribución de objetivos en el marco del PRTR, en los términos que se han indicado anteriormente. La propia estructura jurídica del encargo a medio propio, que supone la existencia de una relación de control de una entidad pública con respecto a otra, encaja perfectamente en el concepto de entidad instrumental. Por el contrario, si el encargo a medio propio se realiza con el fin de recabar el apoyo meramente técnico o material, sin conllevar el traslado de la responsabilidad en la ejecución de HyO, no se llegará a crear un subproyecto instrumental y el medio propio deberá responder simplemente frente a la entidad que realiza el encargo, que será la que asuma las obligaciones de ejecución de los fondos del PRTR.

En la práctica, muchos encargos no precisan el alcance de las responsabilidades que se trasladan al medio propio en la ejecución de los HyO del PRTR. Un buen ejemplo, es el encargo realizado el 27 de julio de 2023 por la Consejería de Economía, Hacienda e Innovación del Govern de les Illes Balears a la Fundació Universitat Empresa de les Illes Balears para el servicio de gestión, soporte y coordinación para la impartición de cursos de formación y la evaluación y acreditación de las personas formadas, referidos al componente 19, inversión 1, Proyecto «Competències digitals transversals- Capacitació digital pera el reto demogràfic» del PRTR (disponible en la Plataforma de Contratación del Sector Público). En este caso, el documento de formalización del encargo no prevé claramente en qué medida el medio propio se constituye como una entidad instrumental autónoma, que asume responsabilidades propias en el marco del PRTR, aunque sí se establece el régimen de tarifas por el que se abonarán los servicios prestados, conforme a lo exigido en la LCSP.

La utilización de los medios propios en el marco del PRTR ha acentuado la controversia sobre el posible carácter excepcional de este instrumento jurídico frente a la contratación pública. Al respecto, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha expresado de forma contundente que «el encargo no es un régimen excepcional, sino una alternativa a la contratación pública» (Resolución 696/2022, FJ 9.º). Sin embargo, es posible encontrar opiniones opuestas (por ejemplo, Guía sobre contratación pública y competencia. Los encargos a medios propios y los convenios, REF. G-2020-01, de 14 de febrero de 2023, de la CNMC; Fernández Ramos y Pérez Monguió, 2023). La Sala Tercera del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse recientemente sobre la utilización de medios propios. En varios supuestos referidos al apoyo de la empresa pública de ingeniería y consultoría INECO (Ingeniería y Economía del Transporte, SA, empresa dependiente del Ministerio de Transportes) en la tramitación de procedimientos administrativos, no sancionadores¹², ha entendido que la Ad-

¹² En el caso de procedimientos sancionadores, el Tribunal Supremo llega, lógicamente, a una solución matizada en relación con la participación de medios propios. Así, con respecto al encargo a la em-

ministración puede acudir en determinadas circunstancias extraordinarias a un medio propio que le auxilie en la gestión y tramitación de procedimientos, siempre que el órgano administrativo se reserve el control y la decisión que ponga fin al procedimiento (SSTS 1613/2023, ECLI:ES:TS:2023:1613; 870/2024, ECLI:ES:TS:2024:870; 892/2024, ECLI:ES:TS:2024:892; 3153/2024, ECLI:ES:TS:2024:3153; 3161/2024, ECLI:ES:TS:2024:3161). No procede ahora extenderse sobre esta cuestión, basta constatar el especial protagonismo que han alcanzado los encargos a medios propios por las necesidades de agilidad en la ejecución del plan y, por tanto, la importancia de determinar su posición jurídica.

Desde una perspectiva económica, hay que señalar que el encargo a medio propio opera de forma similar a un contrato. Esto significa que el pago de la tarifa se libera tras comprobar la eficaz ejecución de las tareas encomendadas. Si esto se lleva al plano del PRTR, se observa cómo la sujeción a tarifas, establecida legalmente en España, dificulta la existencia de remanentes en el seno del medio propio; lo que no excluye que sí existan en el ámbito de la entidad que formula el encargo, con las consecuencias que se han analizado anteriormente.

Finalmente, será posible que el medio propio realice actividad de mercado dentro de los límites legalmente establecidos (menos del 20%). En estos supuestos la entidad podrá gestionar directamente fondos del PRTR a través de un convenio de colaboración, una subvención o un contrato. En cada uno de ellos se aplicarán las precisiones que se realizan en los apartados siguientes.

4.3. Convenios de colaboración

Los convenios de colaboración regulados en la LRJSP (arts. 47 ss.) son otro de los instrumentos jurídicos utilizados en la ejecución del PRTR –se alude aquí exclusivamente a estos convenios y no a los que instrumentan fórmulas como transferencias, subvenciones o encomiendas de gestión, que se someten al régimen jurídico sustantivo de dichas técnicas–. Los convenios de colaboración pueden celebrarse con entidades del sector público o sujetos privados, en cada caso tendrán un distinto régimen jurídico (art. 6 LCSP). A los efectos de esta investigación solo interesan los celebrados entre entidades del sector público.

Cuando una entidad suscribe un convenio de colaboración con otra u otras entidades, entabla una relación en condiciones de igualdad para la consecución de objetivos comunes, vinculados al interés general. Solo en este caso se darían las condiciones que la legislación de contratos públicos establece para excluir este tipo de convenios de su ámbito de aplicación conforme al derecho europeo (art. 6.1 LCSP, que transpone el art. 12.4 Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública). Si entre las partes no

presa pública TRAGSA realizado por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, la STS 2812/2020, ECLI:ES:TS:2020:2812.

hubiera una relación de igualdad y no se estableciera un objetivo de interés compartido, el convenio podría llegar a encubrir, normalmente, un contrato público o una subvención –en ambos casos, lo normal será que debieran haberse celebrado previa licitación o procedimiento competitivo, respectivamente, a no ser que se hubieran podido articular como adjudicaciones directas, en el caso de los contratos, o concesiones directas, en el supuesto de las subvenciones, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso– (Moreo Marroig, 2010).

Estas características del convenio de colaboración como instrumento jurídico que articula relaciones interadministrativas en un plano de igualdad lo hacen difícilmente compatible con la atribución de la condición de entidad ejecutora, encargada de un subproyecto, en el marco del PRTR. Esto es así porque la entidad ejecutora actúa «bajo los criterios y directrices» de las entidades decisoras (anexo I Orden 1030/2021), lo que llegaría a desnaturalizar la figura del convenio de colaboración. Esta incompatibilidad se refuerza en el caso de las entidades instrumentales, que incluye la realización de acciones «bajo la responsabilidad y la dirección de la entidad ejecutora» (Instrucción cuarta.1 Resolución 1/2022). Ahora bien, esto no significa que los convenios no sean un instrumento útil para alcanzar objetivos del plan. Una entidad ejecutora podrá suscribir un convenio de colaboración con otras entidades que le ayuden a alcanzar los objetivos que tenga asignados; pero entonces esas entidades estarán obligadas con base en el clausulado del convenio.

Desde una perspectiva económica, es posible que las aportaciones a las que se comprometan una o varias partes del convenio procedan del PRTR. En este caso la entidad que esté ejecutando fondos del plan deberá acreditar frente a la UE la consecución de HyO en el sistema CoFFEE-MRR. A nivel interno, la particular naturaleza de la relación jurídica entablada a través del convenio, no sinalagmática, en condiciones de igualdad (Pascual García, 2016, p. 174), tiene un difícil encaje con la justificación de los fondos en función del gasto efectivamente ejecutado. De este modo, el convenio es un instrumento jurídico idóneo para introducir también a nivel interno un sistema de control del gasto por objetivos, que potencialmente podría generar remanentes a las partes del convenio, si estas lo ejecutan de forma eficaz. Estos fondos sobrantes, si bien no deberían justificarse con base en un sistema de ejecución del gasto, tendrán que destinarse, en última instancia, a los objetivos del PRTR que se alcanzaban a través del convenio.

A pesar de las observaciones realizadas en torno a los convenios de colaboración en el marco del plan, con frecuencia, en la práctica, se configuran de una manera bien distinta. Así, es posible encontrar convenios celebrados entre una Administración y su medio propio para atribuir al medio propio objetivos y fondos del PRTR, convirtiéndolo en una entidad instrumental. En estos casos llama la atención que no se utilice la fórmula de encargo a medio propio que, como se ha visto anteriormente, encaja perfectamente con la creación de entidades instrumentales a los efectos de la gestión y control del PRTR. La técnica del convenio de colaboración, que articula una relación horizontal entre las partes, no se adecúa bien a la relación de sujeción que vincula a la entidad instrumental con la entidad ejecutora. Además, no cabe celebrar un convenio cuando existe una relación de control análogo entre las entidades públicas.

Así sucede en la Resolución de 23 de mayo de 2023, de la Dirección General de Carreteras, por la que se publica el Convenio con la Sociedad Española de Estudios para la Comunicación Fija a través del Estrecho de Gibraltar, SME, SA, para la transferencia de recursos económicos y obligaciones relativas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia –financiado por la Unión Europea– NextGenerationEU (BOE del 23 de mayo de 2023).

A su vez, a nivel de gasto, también habitualmente se introduce en los convenios de colaboración un sistema de justificación de costes incurridos y la presentación de las correspondientes facturas. Sobre este sistema de control pueden proyectarse las observaciones formuladas más arriba.

Es el caso de la Resolución de 16 de febrero de 2023, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre el Instituto de Estudios Fiscales, OA y la Fundación EOI, FSP, para la organización y el desarrollo de la formación en competencias digitales dentro del marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE del 20 de febrero de 2023). Este convenio tiene como fin la formación de un mínimo de 1.118 alumnos de la Agencia Tributaria en competencias digitales, dentro del marco europeo DIGCOM, así como la formación de otros tantos directivos y empleados públicos en liderazgo digital y estrategia y formación en *big data* (cláusula primera). Ese objetivo es parte del componente 19 y la inversión 3 (C19.I3), medida número 292. El sistema de justificación del gasto aparece en la cláusula cuarta, en la que para el desembolso de los fondos se combina el cumplimiento de objetivos materiales (por ejemplo, presentación de memorias de actividades) con justificantes de gastos (como facturas o certificados de costes incurridos).

4.4. Subvenciones

Las subvenciones son, junto a los contratos públicos, uno de los instrumentos jurídicos fundamentales para la realización del PRTR (Malaret i García y Padrós i Castellón, 2021). Podrán tener carácter público-público o público-privado en atención al tipo de beneficiario. Cerca de la mitad de los fondos europeos ejecutados hasta el momento (el 48,96 %, por un valor total de 18.021 M€) se han canalizado a través de este instrumento jurídico regido por la Ley 38/2023, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LGS). Las convocatorias se han localizado de forma mayoritaria en la Administración General del Estado y en el sector público institucional estatal –que han adjudicado más de dos tercios de los fondos otorgados por esta vía (12.588 M€)–; las comunidades autónomas han concedido subvenciones por el tercio restante (5.384 M€), dado el papel residual de las entidades locales en este punto (49 M€)¹³. Para agilizar su gestión, el RDL 36/2020 establece algunas reglas especiales (arts. 60-65) (Font i Llovet, 2021).

¹³ Se utilizan los datos disponibles en el Observatorio del PRTR de la AIREF actualizados a 30 de junio de 2024.

Por sus características jurídicas, descritas en el artículo 2 de la LGS, las subvenciones son un instrumento jurídico idóneo para articular la creación de subproyectos en el marco del PRTR, obviamente cuando tengan como beneficiarias a las entidades del sector público. A través de las subvenciones se puede producir una transferencia de hasta el 100 % de los fondos para el cumplimiento de objetivos del plan, incluidos objetivos CID. Ahora bien, es el instrumento jurídico –en este caso, la convocatoria–, el que debe precisar las obligaciones en relación con el cumplimiento de objetivos del PRTR y, correlativamente, con la participación en el CoFFEE-MRR. Ello depende de que la entidad ejecutora de un proyecto decida crear un subproyecto o no. A estos efectos, hay que tener en cuenta que, en la práctica, muchas de las convocatorias de subvenciones no trasladan explícitamente HyO a las entidades públicas beneficiarias, planteando dudas sobre la existencia o no de un subproyecto y de las obligaciones relacionadas con el CoFFEE-MRR.

Un ejemplo es la Orden TMA/780/2022, de 21 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas para la realización de cursos de formación para la capacitación digital y sostenibilidad en el ámbito del transporte y la movilidad, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE del 10 de agosto de 2022). En el texto no se atribuye directamente la obligación de cumplimiento de objetivos del plan ni la cumplimentación del CoFFEE-MRR. Únicamente se afirma que «se podrá requerir documentación justificativa complementaria para la justificación del gasto realizado, así como para dar cumplimiento al adecuado sistema de gestión y seguimiento del Plan de Recuperación, informando de lo que sea preciso para alimentar dicho sistema, así como las aplicaciones informáticas o bases de datos que la normativa nacional o europea prevea para la gestión, el seguimiento y control de la financiación y los objetivos». Partiendo de esta previsión, en la Instrucción Técnica para la justificación de las ayudas de 24 de abril de 2024 se introduce la posibilidad de configurar a las entidades públicas beneficiarias como entidades ejecutoras de subproyectos y se establece la obligación de que, en todo caso, reporten el progreso de los indicadores establecidos a través de la herramienta CoFFEE-MRR. Existe, de este modo, un elevado grado de incertidumbre en torno a la posición jurídica de las entidades públicas beneficiarias en el marco del PRTR, que se acaba concretando una vez que se ha producido la resolución de concesión de las subvenciones a través de una instrucción técnica.

Más dudas plantea la posibilidad de crear, de forma generalizada, subproyectos instrumentales por esta vía, dada la relación ancilar que debe predicarse entre la entidad ejecutora y la entidad instrumental. Cuestión distinta es que una entidad ejecutora de una subvención se valga de un medio propio para llevar a cabo las actividades comprometidas, configurándolo como entidad instrumental, como se ha desarrollado más arriba.

En el plano económico, la mayoría de las convocatorias de subvenciones han compaginado el cumplimiento de HyO a justificar en el CoFFEE-MRR –en ocasiones por las entidades públicas beneficiarias– con el sistema de justificación del gasto ejecutado. No se aprovecha el potencial de la legislación interna para reproducir el sistema de control del PRTR y ganar en agilidad y simplificación de trámites. Hay que recordar que el artículo 30.2 de la LGS establece

la posible rendición de la cuenta justificativa, bien mediante justificantes de gastos, bien mediante «cualquier otro documento con validez jurídica que permita acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención pública». Así las cosas, bajo el sistema de control basado en el coste incurrido, la entidad pública beneficiaria, que también asume el riesgo de auditoría en el marco del PRTR, no podrá, en ningún caso, obtener ningún remanente, si lleva a cabo una ejecución especialmente eficaz. Eso no es óbice para que la entidad convocante sí pueda conservar remanentes frente a la UE, si acredita el cumplimiento de los HyO concediendo subvenciones y cubriendo sus gastos de gestión por un valor inferior al coste unitario previsto en el PRTR. Lógicamente, si finalmente hubiera remanentes, deberán destinarse a los objetivos del MRR.

Siguiendo con el ejemplo anterior, se observa cómo el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible ha aprobado la convocatoria de subvenciones de 2022 estableciendo que la intensidad de las ayudas será la menor de tres importes posibles: a) el 100 % de los costes subvencionables de cada edición de la acción formativa; o b) 2.500 euros por alumno formado con éxito en cada edición de la acción formativa; o c) el importe resultante de una fórmula. Esto significa que, como máximo, se otorgarán ayudas de 2.500 euros por cada alumno formado, en la medida en que se pueda justificar dicho gasto. No obstante, en el PRTR (C19.I3), que se remite en este punto al Reglamento Delegado (UE) 2015/2195, que complementa el Reglamento (UE), núm. 1304/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Social Europeo, se prevé un coste por alumno de cada acción formativa de 2.772 euros.

4.5. Contratos públicos

Los contratos públicos son el otro instrumento jurídico esencial para la ejecución del plan. Hasta el momento se ha canalizado por esta vía más de la mitad de los fondos (el 51 % por un valor total de 18.782 M€); por esa razón, también en el RDL 36/2020 se introdujeron algunas reglas especiales para facilitar su adjudicación (arts. 49-58) (Bernal Blay, 2021). En la celebración de contratos públicos destaca el papel del sector público institucional estatal, que ha adjudicado 8.289 M€¹⁴. Aunque, a primera vista, este dato podría interpretarse como una huida del derecho administrativo, lo cierto es que, conforme a la legislación de contratos públicos vigente, gran parte de las entidades públicas instrumentales tendrán la condición de poder adjudicador (Chinchilla Marín, 2016, pp. 367 y ss.) y, por tanto, se someterán a un régimen de preparación, adjudicación y, parcialmente, ejecución de los contratos muy similar al de las Administraciones públicas (arts. 3.3, 316-320 LCSP).

Los contratos públicos tendrán carácter público-privado, puesto que, incluso cuando una entidad del sector público sea adjudicataria, lo será en su condición de operador económico en el mercado y no como parte del sector público. Este matiz es relevante a los

¹⁴ Los datos se toman del Observatorio del PRTR de la AIREF actualizados a 30 de junio de 2024.

efectos de la traslación de responsabilidades en el marco del PRTR. Mediante un contrato público se podrán llevar a cabo actuaciones que, total o parcialmente, sean necesarias para dar cumplimiento a objetivos CID –por ejemplo, la construcción de una red de ferrocarril–; pero en ningún caso se podrá trasladar la responsabilidad de cumplimiento de los objetivos del PRTR a los contratistas. Por esa razón, los contratos no son un instrumento idóneo para la creación de un subproyecto o subproyecto instrumental, porque habrá traslación de fondos del plan, pero no de objetivos. En consecuencia, los adjudicatarios nunca asumirán obligaciones en el marco del CoFFEE-MRR. Ahora bien, cada contrato deberá aparecer reflejado en dicho sistema por la entidad que sea ejecutora del proyecto o subproyecto en el marco del cual se celebre el contrato. Asimismo, para facilitar la trazabilidad de los fondos del PRTR, la documentación contractual publicada en las plataformas electrónicas establecidas al efecto (Plataforma de Contratación del Sector Público, PLACSP, o plataformas autonómicas) debería indicar el componente, inversión y medida concreta a la que se vincula el objeto del contrato. En la práctica, sin embargo, es frecuente no encontrar esta información.

Un ejemplo de contrato público financiado en el marco del PRTR es el contrato 52-S-6100 del proyecto de adecuación de varios túneles en la provincia de Cantabria, financiado con el PRTR, adjudicado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana por un total de 13.135.994,28 euros (IVA incluido) (BOE del 28 de noviembre de 2021). En este caso, la documentación preparatoria y el propio contrato no precisan a qué componente, inversión y objetivo concreto se liga el objeto del contrato.

Por último, en términos de gasto la situación es equivalente a la descrita en el ámbito de las subvenciones. Una licitación eficiente puede suponer un ahorro de fondos del plan para la entidad adjudicadora.

5. Conclusiones

El resultado del análisis realizado sobre el derecho del PRTR puede condensarse en torno a tres ejes: identificación de tendencias en curso en el derecho público que han salido reforzadas; decisiones adoptadas a nivel interno frente a los retos planteados en el derecho de la recuperación; y balance de las expectativas creadas en torno a la capacidad transformadora del plan.

Con respecto a las tendencias consolidadas, a nivel normativo ya existía un desplazamiento del legislador en favor del ejecutivo, que ahora da paso a la preponderancia de la Administración. El derecho del plan es, sobre todo, un derecho de rango reglamentario que se sitúa por debajo del real decreto y se construye progresivamente en los ministerios –órdenes ministeriales y reglamentos de órganos directivos (art. 129.4 LPAC)–. La potestad reglamentaria derivada ocupa más espacio que la propia potestad reglamentaria originaria

del Gobierno (art. 97 CE). Este derecho intensamente administrativizado se complementa, además, con una proliferación de instrumentos no normativos. Este fenómeno tampoco es nuevo, pero en este momento el *soft law* incluye previsiones que exceden de su contenido interpretativo no vinculante, llegando a determinar aspectos esenciales de la ejecución del plan, como es la distribución de responsabilidades entre entidades del sector público.

En este proceso, el Estado aparece como protagonista con respecto al resto de niveles territoriales de poder. Esta tendencia tampoco es novedosa. Un rasgo esencial del derecho de las sucesivas crisis superadas en los últimos años es, precisamente, la recentralización de poder en el Estado, que se ha visto respaldada por la jurisprudencia constitucional. Ahora bien, en el derecho de la recuperación encuentra un nuevo factor de legitimación: un nuevo *spending power*, por su magnitud y sus características. En efecto, esta atracción de poder hacia el Estado no nace a nivel estatal, sino que tiene su origen último en las políticas de la Unión. Esto no obsta a que plantee algunos interrogantes desde el punto de vista del respeto hacia el modelo constitucional de descentralización del poder, en concreto, el principio de lealtad institucional. El Estado todavía tiene la oportunidad de hacer partícipes a las comunidades autónomas de este poder de gasto.

En relación con las decisiones adoptadas para hacer frente a los retos del plan, en un plano conceptual, el derecho del PRTR ha introducido con acierto una constelación de nuevos conceptos que construyen, tanto objetiva como subjetivamente, las estructuras de gestión y control de los fondos. Estos conceptos contienen notas definitorias de carácter funcional, al estilo del derecho europeo; sin embargo, su aplicación práctica se fundamenta, en ocasiones, en criterios de carácter orgánico, propios del derecho de la organización administrativa tradicional. De esta manera, cuando los criterios orgánicos no conducen a una solución inequívoca, el operador jurídico debe enfrentarse a un elevado nivel de inseguridad jurídica.

Desde el punto de vista de la organización administrativa, el mapa conceptual creado para distribuir la responsabilidad en la ejecución del plan y asegurar su cumplimiento (a partir de los binomios: proyecto-entidad decisora, subproyecto-entidad ejecutora y subproyecto instrumental-entidad instrumental) da lugar a nuevas relaciones interadministrativas, cercanas a una relación de jerarquía. Se alejan, así, de las fórmulas colaborativas propias de la organización administrativa contemporánea. Detrás de estas estructuras se esconde una de las manifestaciones más extremas de este nuevo poder de gasto del Estado, que condiciona el ejercicio de competencias de otros niveles territoriales.

En cuanto a las fórmulas jurídicas empleadas para la ejecución del PRTR, el concepto funcional de «instrumento jurídico» que permite la atribución de objetivos y fondos a otras entidades del sector público denota cierta indiferenciación y desinterés por las particularidades que se derivan de las distintas formas jurídicas de la actuación administrativa. Como se ha analizado a lo largo del estudio, no todos los instrumentos jurídicos permiten alcanzar los mismos resultados en la articulación de las relaciones interadministrativas necesarias

para realizar el plan ni en la optimización de los sistemas de ejecución del gasto. A veces, se echa en falta una reflexión, que probablemente no se ha podido realizar por la brevedad de los plazos marcados, sobre qué fórmula jurídica es la más idónea en cada caso. No obstante, uno de los resultados positivos de esta situación es la normalización de determinadas formas de actuación administrativa, que van más allá de la subvención y del contrato público y que habían quedado preteridas en favor de estas; es el caso de los convenios de colaboración y de los encargos a medios propios. La magnitud del plan exacerba la necesidad de maximizar los recursos disponibles en el seno del sector público.

Por último, hay que referirse a las expectativas suscitadas en torno al plan. La aprobación del PRTR trajo consigo el desiderátum de acometer reformas para agilizar y simplificar la actuación del sector público, acabando con obstáculos y cuellos de botella. Sin embargo, la creación de las normas especiales descritas, que deben aplicarse simultáneamente junto a las normas generales, ha supuesto un elevado coste de transición en las organizaciones públicas. A ello se suma la inseguridad jurídica a la que se ha aludido con anterioridad. Esta experiencia debe servir de aprendizaje para abordar futuras situaciones similares.

Una de las máximas expresiones de la aspiración a la mayor eficacia de la actuación pública era el cambio de paradigma en el control del gasto, que permitiera dar cumplimiento a los esquivos criterios de eficiencia y economía (art. 31 CE). El análisis detallado de la ejecución del PRTR constata, sin embargo, la dificultad de cambiar la inercia tendente a considerar que solo los clásicos mecanismos de control del gasto, basados en su ejecución y justificación, evitan desviaciones en el uso de los fondos públicos. De ahí la superposición constante de este sistema de control y el diseñado en el plano europeo basado en controles de integridad y no causación de daños al medio ambiente y, en última instancia, del cumplimiento de hitos y objetivos. Por ello, puede ser fructífero evaluar si el marco normativo nacional puede ser lo suficientemente flexible como para introducir un modelo homólogo, siempre que la naturaleza de la actuación y del gasto lo permitan.

Más allá de las expectativas, no puede olvidarse que el PRTR tiene como finalidad última la transformación de los Estados miembros en torno a los pilares del MRR. Por tanto, además del cumplimiento de los hitos y objetivos, es decir, de los avances en la ejecución del plan, lo determinante será el rendimiento alcanzado por las actuaciones y los gastos acometidos.

Referencias bibliográficas

- Armstrong, K. A. (2013). The New Governance of EU Fiscal Discipline. *European Law Review*, 5, 601-617.
- Azoulai, L. (2012). The Europeanisation of Legal Concepts. En U. Neergaard y R. Nielsen (Eds.), *European Legal Method - in a Multi-Level EU Legal Order* - (pp. 165-182). Djøf Forlag.
- Baño León, J. M. (2021). La ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: ley especial coyuntural versus reforma general regulatoria. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, 7.
- Barczack, T. (2023). Der Einfluss der Pandemie auf die Handlungsformen des Verwaltungsrechts. En H. Hill y V. Mede (Eds.), *Herausforderungen für das Verwaltungsrecht* (pp. 177-201). Duncker & Humblot.
- Bekker, S. (2021). The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance? *Politics and Governance*, 9(3), 175-185.
- Berger, A. (2023). Flexibilisierung der Organisation. En H. Hill y V. Mede (Eds.), *Herausforderungen für das Verwaltungsrecht* (pp. 39-49). Duncker & Humblot.
- Bernal Blay, M. Á. (2021). La gestión contractual de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Ideas para diseñar y controlar mejor la ejecución de los contratos. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (núm. extraordinario 20: Fondos Europeos para la Recuperación, Transformación y Resiliencia: Ejecución y auditoría, pp. 217-245).
- Caicedo Camacho, N. (2016). La utilización del poder subvencional del Estado en el marco de la asistencia social. *Revista Vasca de Administración Pública*, 105, 355-398.
- Carrera Hernández, F. J. (2020). Del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) al nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR): ¿Ha sido necesaria una pandemia para reforzar la solidaridad financiera en la Unión Europea? *Revista Española de Derecho Europeo*, 75, 9-53.
- Castejón González, J. y Font Miret, J. (2021). El sistema de gestión y control del MRR: *Revista Española de Control Externo*, 69, 10-25.
- Chinchilla Marín, C. (2016). El derecho de la Unión Europea como freno a la huida del Derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 200, 361-383.
- Citi, M. y Porte, C. de la (2022). NGEU and Vaccines Strategy in the Wake of the COVID-19 Pandemic Outgrowing the Regulatory State. *JMCS: Journal of Common Market Studies*, 10.1111/jcms.13414.
- Díez Sastre, S. (2018). *La formación de conceptos en el Derecho público. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*. Marcial Pons.
- Díez Sastre, S. (2022). El diseño y la gobernanza del plan de recuperación, transformación y resiliencia en clave territorial. En *Informe Comunidades Autónomas 2021* (pp. 91-126).
- Duque Villanueva, J. C. (2007). Las conferencias sectoriales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, 113-153.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. (2023). Los encargos a medios propios: ¿recurso ordinario o excepcional? *Revista General de Derecho Administrativo*, 61.
- Fiscaro, M. (2022). Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union's Values. *European Papers*, 7(2), 697-719.
- Font i Llovet, T. (2021). El régimen de las subvenciones y los fondos europeos para la

- recuperación. *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 115-142.
- Garrard, G. (2022). *The Return of the State. And Why it is Essential for our Health, Wealth and Happiness*. Yale University Press.
- Gimeno Feliú, J. M. (2022). Los fondos Next Generation: su aplicación en España desde la perspectiva del sistema de distribución territorial. En *Informe Comunidades Autónomas 2021* (pp. 59-90). Instituto de Derecho Público.
- Leino-Sandberg, P. y Ruffert, M. (2022). Next Generation and its Constitutional Ramifications: a Critical Assessment. *Common Market Law Review*, 59, 433-472.
- Malaret i García, E. y Padrós i Castillón, X. (2021). La colaboración público-privada en el proceso de ejecución de los planes financiados con fondos NextGenerationEU: más allá de la tradicional distinción entre formas organizativas y formas contractuales, la especial relevancia de las subvenciones. *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 39-60.
- Marco Peñas, E. (2021). Derecho «en» y «tras» la pandemia. Los mecanismos de apoyo de la UE para hacer frente a la crisis de la COVID-19: el alcance de la solidaridad entre los Estados miembros de la UE. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 1 (extra), 353-371.
- Minervini, V. (2022). Il ritorno dell Stato salvatore. Nuovi paradigmi (post Covid) nel rapporto fra Stato e mercato? *Mercato Concorrenza Regole*, 3, 471-506.
- Moreo Marroig, T. (2010). Los convenios. Distinción entre las tres figuras jurídicas: subvención, contrato, convenio. *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, 50, 75-86.
- Panasci, M. A. (2024). Unravelling Next Generation EU as a Transformative Moment: From Market Integration to Redistribution. *Common Market Law Review*, 61, 13-54.
- Pascual García, J. (2016). La regulación de los convenios administrativos en la ley de régimen jurídico del sector público. *Revista Española de Control Externo*, XVIII(54), 157-186.
- Patrin, M. (2023). Governance by Funding. NGEU, Solidarity and the EU Institutional Balance. *Rebuild Working Paper*, pp. 1-23.
- Pazos Vidal, S. (2020). El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales. *Anuario de Derecho Municipal*. Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, 14, 49-87.
- Pérez Medina, J. M. (2020). Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 30, 17-64.
- Potteau, A. (2020). Le Budget de l'UE à la croisée des chemins. Une crise sanitaire puis économique révélatrice et inspiratrice. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 3, 567-592.
- Quirós Castro, C. (2021). La (tan) necesaria auditoría de resultados en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (núm. extraordinario 20: Fondos Europeos para la Recuperación, Transformación y Resiliencia: Ejecución y auditoría, pp. 347-367).
- Rodríguez de Santiago, J. M. (2021). *Sistema de fuentes del Derecho administrativo. La dirección de la Administración a través del Derecho*. Marcial Pons.
- Rodríguez de Santiago, J. M. (2022). Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. El ejemplo de los planes contra la despoblación. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, 7-49.

- Ruthardt, M. (2020). Quelques réflexions autour des corona bonds et leurs enjeux juridiques. *Revue de l'Union Européenne (RUE)*, 639, 341-348.
- Salvador Armendáriz, M.^a A. (2021). El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas. *Cuadernos de Derecho Local, QDL*, 55, 52-87.
- Santamaría Pastor, J. A. (2020). El confuso mundo de las habilitaciones reglamentarias. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 105-130.
- Sarmiento, D. (2008). *El Soft Law administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Civitas.
- Serrano Chamizo, J. (2022). Los instrumentos de colaboración público-privada para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En J. Pintos Santiago (Dir.), *El nuevo instrumento Next Generation EU* (pp. 225-247). Aranzadi, Thomson Reuters.
- Tornos Más, J. (1994). Las Conferencias sectoriales. *Documentación Administrativa*, 240, 71-91.
- 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 Autonómica*, 16, 33-52.

Silvia Díez Sastre. Profesora titular (acreditada como catedrática) de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Madrid, es investigadora del Instituto de Derecho Local y miembro del Consejo de Dirección del Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa. Es becaria de la Fundación Alexander-von-Humboldt del Gobierno alemán. Ha realizado diversas estancias de investigación en universidades de Alemania y Canadá. Su actividad investigadora y de transferencia se centra en el derecho de la contratación pública y de la organización administrativa, el derecho local, la justicia administrativa y la metodología jurídica. Sobre estos temas ha elaborado numerosas publicaciones académicas y ha realizado tareas de asesoramiento para diversas entidades del sector público. <https://orcid.org/0000-0002-3101-0469>

Ester Marco Peñas. Profesora contratada doctora de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad Autónoma de Madrid, doctora en Derecho Financiero y Tributario por la Universitat Pompeu Fabra. Sus principales líneas de investigación son estabilidad presupuestaria, aplicación del Sistema Europeo de Cuentas (SEC), control del gasto y financiación de servicios públicos esenciales. Ha publicado varios trabajos sobre estas materias, entre los que destaca su tesis doctoral (*El concepto europeo de deuda pública*), que obtuvo la mención especial del Congreso de los Diputados. Ha llevado a cabo estancias de investigación en IBFD, Max Planck Institute Munich, Université de Strasbourg, London School of Economics and Political Science, Western University Canada; y ha sido *visiting scholar* de la Johns Hopkins University. <https://orcid.org/0000-0002-7066-1395>