

## Artículos

# ALGUNAS CUESTIONES PRÁCTICAS SOBRE LOS FONDOS EUROPEOS *NEXT GENERATION EU* Y SU IMPLANTACIÓN EN ESPAÑA

Ana María Sabiote Ortiz y Pau Panadés Jordà

*Abogados del Área de Derecho Público de Uría Menéndez (Madrid y Barcelona)*

### **Algunas cuestiones prácticas sobre los fondos europeos *Next Generation EU* y su implementación en España**

*Los fondos europeos Next Generation EU constituyen un acuerdo histórico para impulsar una rápida recuperación de la economía europea tras la pandemia derivada de la COVID-19. En España, los fondos se articulan en torno al llamado Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia con el propósito doble de lograr la recuperación y transformar el sistema productivo.*

*El presente artículo tiene como objetivo responder a algunas cuestiones jurídicas que se pueden plantear los potenciales beneficiarios de estos fondos europeos acerca de su ejecución, tramitación y supervisión.*

#### **PALABRAS CLAVE:**

FONDOS EUROPEOS NEXT GENERATION EU, INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, CONTRATACIÓN PÚBLICA, SUBVENCIONES, COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA, PLAN PARA LA RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, MANIFESTACIONES DE INTERÉS, PERTE.

### **Practical questions about the Union funds *Next Generation EU* and its implementation in Spain**

*Union funds Next Generation EU constitute a historic agreement to achieve a recovery of the Spanish economy after the COVID-19 pandemic. In Spain, the funds are articulated around the so-called Recovery, Transformation and Resilience Plan, which has the dual purpose of achieving recovery and transforming the productive system.*

*The objective of this article is to answer the main questions that potential beneficiaries of these European funds may ask about their execution, processing and supervision.*

**KEY WORDS:**

UNION FUNDS NEXT GENERATION EU, EUROPEAN UNION RECOVERY INSTRUMENT, PUBLIC PROCUREMENT, PUBLIC AIDS, PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP, RECOVERY, TRANSFORMATION AND RESILIENCE PLAN, EXPRESSIONS OF INTEREST, PERTES.

**FECHA DE RECEPCIÓN:** 31-8-2021

**FECHA DE ACEPTACIÓN:** 1-9-2021

Sabiote Ortiz, Ana María; Pau Panadés Jordà (2021). Algunas cuestiones prácticas sobre los fondos europeos *Next Generation EU* y su implementación en España. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 56, pp. 115-139 (ISSN: 1578-956X).

## 1. Introducción

---

La pandemia de la COVID-19 ha tenido un gran impacto sobre la economía española y sobre la economía del resto de los Estados miembros de la Unión Europea. Entre los impactos más evidentes, las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias para frenar los contagios provocaron necesariamente una reducción de los niveles de producción y de consumo debido a las limitaciones a la movilidad<sup>1</sup>.

El extraordinario impacto de la crisis pudo constatarse a nivel europeo desde febrero de 2020 y, principalmente, a partir de la declaración por la Organización Mundial de Salud de la COVID-19 como pandemia mundial el 11 de marzo de 2020.

Tras los primeros meses de acuciante impacto, en mayo y junio de 2020 se acordó en el seno de la Unión Europea un instrumento excepcional para hacer frente a las consecuencias adversas de la crisis COVID-19 y para lograr que las economías de los Estados miembros resultaran más resilientes<sup>2</sup>: los conocidos como fondos europeos *Next Generation EU*.

Así, ya en mayo de 2020 la Comisión Europea presentó una propuesta para la aprobación de un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea de emergencia que, junto con el marco financiero plurianual reforzado para el período 2021-2027, debía permitir la recuperación de la economía de los Estados miembros.

Esta propuesta de Instrumento de Recuperación de la Unión Europea, conocida como programa de recuperación *Next Generation EU*, ha quedado configurada finalmente, como veremos en detalle a continuación, por tres categorías de fondos: (i) el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, por un importe de 672.000 millones de euros; (ii) el programa REACT-EU, por un importe de 47.500 millones de euros; y (iii) otros fondos con un importe total de 37.500 millones de euros.

La Unión Europea y los Estados miembros han puesto en marcha los mecanismos burocráticos necesarios para hacer llegar los fondos a los operadores. Estamos aún en ello: en la articula-

---

<sup>1</sup> Según los datos publicados por EUROSTAT, en el año 2020 el PIB del conjunto de la Unión Europea cayó un 6,4 %. En España el PIB se contrajo en un 10,8 % durante ese mismo período.

<sup>2</sup> El artículo 2.5) del Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, define el concepto resiliencia como “la capacidad de hacer frente a perturbaciones económicas, sociales y medioambientales o a cambios estructurales persistentes de una manera justa, sostenible e inclusiva”.

ción práctica del Plan Europeo y del Plan Nacional para la distribución y aplicación de los más de 170.000 millones de euros que España debe recibir y distribuir entre este mismo año 2021 y 2026<sup>3</sup>.

En este contexto, el presente artículo tiene por objetivo responder, desde un punto de vista jurídico y una vertiente eminentemente práctica, algunas cuestiones que surgen en torno a los fondos europeos *Next Generation EU* y, en especial, acerca del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: (i) qué son los fondos; (ii) cómo se han articulado en España; (iii) de qué manera se están ejecutando; y, (iv) cómo se supervisará esta ejecución.

## 2. Qué son y cómo funcionan los fondos europeos *Next Generation EU*

---

### 2.1. Descripción de los fondos europeos *Next Generation EU* o instrumento de recuperación de la Unión Europea

El 28 de mayo de 2020, la Comisión Europea presentó la propuesta de Reglamento por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para apoyar la recuperación tras la pandemia de la COVID-19. Esta propuesta tenía como objetivo la reparación de los daños económicos y sociales provocados por la pandemia, iniciar la recuperación europea y preservar y crear empleo.

La propuesta cristalizó en el acuerdo del Consejo Europeo de 21 de julio de 2020 sobre el Plan de recuperación y sobre el Marco financiero plurianual 2021-2027. El Plan de recuperación europeo se plasmó en el programa de recuperación *Next Generation EU*, con una capacidad financiera de hasta 750.000 millones de euros (“*Next Generation EU*”).

El régimen jurídico del *Next Generation EU* se define en el Reglamento (UE) 2020/2094, del Consejo, de 14 de diciembre, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (el “Reglamento 2020/2094”).

Según lo dispuesto en el artículo 2.1 del Reglamento 2020/2094, los fondos del *Next Generation EU* se financiarán con un importe de hasta 750.000 millones de euros (a precios de 2018) mediante operaciones de empréstito en mercados de capitales que llevará a cabo la Comisión Europea en nombre de la Unión Europea<sup>4</sup>.

---

3 Según se comunicó en la Conferencia de Presidentes celebrada el 30 de julio de 2021, las Comunidades Autónomas recibirán este 2021 10.500 millones de euros de los 19.000 millones que corresponde recibir a España durante este año. Esta asignación se concretará en las distintas conferencias sectoriales que deben celebrar los Ministerios con las Comunidades Autónomas.

4 El régimen jurídico de esta facultad de empréstito se desarrolla en el artículo 5 de la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom.

El importe de 750.000 millones de euros se distribuye entre los Estados miembros en forma de ayuda no reembolsable y préstamos a través de los programas siguientes<sup>5</sup>:

- i. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (el "MRR"): 672.500 millones de euros, de los cuales 360.000 millones son en préstamos reembolsables y 312.500 millones en subvenciones no reembolsables.
- ii. REACT-EU: 47.500 millones de euros.
- iii. Otros:
  - Fondo de Transición Justa: 17.500 millones de euros (7.000 millones del presupuesto global de la Unión Europea y 10.500 millones del Next Generation EU).
  - Horizonte Europa: 5.000 millones de euros.
  - InvestEU: 5.600 millones de euros.
  - Desarrollo rural: 7.500 millones de euros.
  - rescEU: 1.900 millones de euros.

En todo caso, el Next Generation EU o Instrumento de Recuperación de la Unión Europea es un complemento al presupuesto ordinario de la Unión, actualmente previsto en el marco financiero plurianual 2021-2027 (el "MFP") con un importe que asciende a 1,074 billones de euros<sup>6</sup>.

## 2.2. Descripción del mecanismo de recuperación y resiliencia (MRR)

El MRR es el programa más relevante del Next Generation EU. Su régimen jurídico se define en el Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ("Reglamento 2021/241").

<sup>5</sup> Todas las cifras son en precios de 2018.

<sup>6</sup> En este sentido, el presupuesto total de la Unión Europea para el período 2021-2027 ascenderá a un total de 1,8 billones de euros, distribuidos como sigue:

Asignación	MFP	Next Generation EU	Total
1. Mercado único, innovación y economía digital	132.800 millones de euros	10.600 millones de euros	143.400 millones de euros
2. Cohesión, resiliencia y valores	377.800 millones de euros	721.900 millones de euros	1.099.700 millones de euros
3. Recursos naturales y medio ambiente	356.400 millones de euros	17.500 millones de euros	373.900 millones de euros
4. Migración y gestión de las fronteras	22.700 millones de euros	—	22.700 millones de euros
5. Seguridad y defensa	13.200 millones de euros	—	13.200 millones de euros
6. Vecindad y el mundo	98.400 millones de euros	—	98.400 millones de euros
7. Administración pública europea	73.100 millones de euros	—	73.100 millones de euros
TOTAL 2021-2027	1.074.300 millones de euros	750.000 millones de euros	1.824.300 millones de euros

Fuente: Comisión Europea. [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es)

De conformidad con lo previsto en el artículo 3 del Reglamento 2021/241, el ámbito de aplicación del MRR incluye áreas de actuación de importancia europea estructuradas en seis pilares:

- i. la transición ecológica;
- ii. la transformación digital;
- iii. el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pymes sólidas;
- iv. la cohesión social y territorial;
- v. la salud y resiliencia económica, social e institucional, con objeto, entre otros, de aumentar la preparación y capacidad de reacción ante las crisis; y
- vi. políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades.

Teniendo en cuenta estos seis pilares el MRR ofrece ayudas financieras a los Estados miembros que alcancen los hitos y objetivos de las reformas e inversiones establecidos en sus planes de recuperación y resiliencia.

El método para determinar la contribución financiera máxima para cada Estado miembro está basado, principalmente, en la población del Estado miembro, la inversa del PIB per cápita y la tasa de desempleo (art. 11 del Reglamento 2021/241).

Con base en este método, se ha estimado que España reciba una contribución máxima de 141.128 millones de euros, de los cuales 71.600 corresponden a préstamos y 69.528 a subvenciones no reembolsables<sup>7</sup>.

La asignación máxima de las subvenciones debe hacerse efectiva según lo establecido en el artículo 12 del Reglamento 2021/241:

- i. Hasta el 31 de diciembre de 2022, la Comisión Europea pondrá a disposición para su asignación el 70 % del importe convertido en precios corrientes.
- ii. Desde el 1 de enero de 2023 y hasta el 31 de diciembre de 2023, la Comisión Europea pondrá a disposición para su asignación el 30 % del importe convertido en precios corrientes.

En cualquier caso, los pagos de las contribuciones financieras se efectuarán a más tardar el 31 de diciembre de 2026.

---

<sup>7</sup> Feás, E. y Steinberg, F. (2021). Las cifras para España del Plan de Recuperación Europeo, *Real Instituto Elcano*, 24 de febrero de 2021: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari25-2021-feas-steinberg-cifras-para-espana-del-plan-de-recuperacion-europeo](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari25-2021-feas-steinberg-cifras-para-espana-del-plan-de-recuperacion-europeo).

### 2.3. El Plan de Recuperación y Resiliencia como instrumento clave para la gestión del MRR

El artículo 18 del Reglamento 2021/241 condiciona la recepción de las contribuciones financieras del MRR a la presentación ante la Comisión Europea de un plan de recuperación y resiliencia con el programa de reformas e inversiones del Estado miembro. Los planes también deben incluir los hitos y objetivos que midan el progreso en la implementación de las reformas e inversiones. Estos planes se debían presentar a más tardar el 30 de abril de 2021 y debían contener la información motivada y justificada que se describe en el artículo 18.4 del Reglamento 2021/241.

La Comisión Europea disponía de un plazo de dos meses para evaluar el plan de recuperación y resiliencia presentado por un Estado miembro con base en los principios de pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el anexo V del Reglamento 2021/241. Posteriormente, la propuesta de la Comisión Europea se eleva al Consejo Europeo para su aprobación. Tras la aprobación del plan de recuperación y resiliencia, el Estado miembro en cuestión puede recibir una prefinanciación de un 13 % del total del plan.

En el caso de España, el Gobierno aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia el 27 de abril de 2021 (el "PRTR"), y se elevó a la Comisión Europea el 30 de abril. El 16 de junio de 2021, la Comisión Europea evaluó positivamente la aprobación del PRTR. El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros aprobó el 13 de julio de 2021 el PRTR presentado por España<sup>8</sup>. La versión final del PRTR aprobado por el Consejo puede consultarse en el siguiente enlace: <https://planderecuperacion.gob.es/>

El 17 de agosto de 2021 España recibió los primeros 9.000 millones de euros de la Comisión Europea para financiar el PRTR, que equivalen al 13 % del total de las ayudas que percibirá el país hasta el año 2026. Se espera que, antes de fin de año, España reciba 10.000 millones adicionales.

### 2.4. Posibilidad de reintegro o denegación de desembolsos adicionales por la Comisión

Los artículos 22 y siguientes del Reglamento 2021/241 prevén una serie de mecanismos para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea en la ejecución del MRR. Los Estados miembros beneficiarios del MRR deberán adoptar medidas para que los fondos se destinen a la consecución de las finalidades comprometidas, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. Para ello los Estados deben establecer un sistema de control interno eficaz y eficiente, que permita recuperar los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto.

Se atribuye a la Comisión Europea un derecho para reducir proporcionalmente la ayuda a otorgar en el marco del MRR a un Estado, así como para cobrar y solicitar el reembolso de aquellas cuan-

---

<sup>8</sup> En esa misma fecha el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros también aprobó los planes nacionales de recuperación y resiliencia de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Luxemburgo y Portugal.

tías abonadas en caso de fraude, corrupción o conflicto de intereses que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea y que no haya corregido el Estado miembro.

Sobre esta cuestión se debe tener en cuenta que el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, sobre medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR (el “RDL 36/2020”) no ha previsto medidas de coordinación expresas entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales para recuperar los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto. Sería conveniente el establecimiento de estas medidas de coordinación entre las distintas Administraciones territoriales, ya que el único actor que responderá ante la Comisión Europea en representación del Reino de España será la Administración General del Estado, aun cuando la aplicación incorrecta de los fondos se haya podido cometer por otra administración territorial.

### 3. Cómo se ejecutarán los fondos europeos *Next Generation EU* en España: Inversiones y reformas del PRTR

---

El PRTR establece un conjunto de inversiones y de reformas encaminadas a aumentar, de forma efectiva, coherente y duradera, el crecimiento potencial de la economía española. Las inversiones previstas en el PRTR son todas aquellas medidas de gasto contempladas en el Plan, mientras que las reformas son los cambios legislativos y normativos que se prevé adoptar para impulsar el crecimiento y la modernización de la economía. Estas inversiones y reformas se estructuran en torno a cuatro ejes transversales:

- i. **Transición ecológica** para reorientar el modelo productivo, impulsando la transición verde, la descarbonización, la eficiencia energética, el despliegue de las energías renovables, la electrificación de la economía, el desarrollo del almacenamiento de energía, la economía circular, las soluciones basadas en la naturaleza y la mejora de la resiliencia de todos los sectores económicos.
- ii. **Transformación digital** para acelerar una transición digital humanista en España, a través de inversiones y reformas que potencien las infraestructuras, competencias y tecnologías necesarias para una economía y una sociedad digital. Dada su naturaleza transversal, la transformación digital se despliega a través del conjunto del PRTR: desde la agenda urbana a la educación, desde la agricultura al turismo, desde la industria a la movilidad, desde la modernización de la Administración pública hasta la nueva economía de los cuidados.
- iii. **Cohesión social y territorial de España** mediante el refuerzo del Estado del bienestar, del sistema educativo, el impulso del empleo de calidad, un sistema fiscal justo y con medidas específicamente orientadas a abordar el reto demográfico y a brindar oportunidades a las próximas generaciones.

- iv. **Igualdad de género**, especialmente a través de medidas transversales orientadas a elevar la tasa de empleo femenino, a mejorar, fortalecer y reorganizar el sistema de cuidados de larga duración, a elevar el potencial educativo, la igualdad de oportunidades y a reducir la brecha digital.

Estos ejes transversales se vertebran en diez políticas palancas, con gran capacidad de arrastre sobre la actividad y el empleo, que a su vez incluyen treinta componentes que articularán las inversiones y reformas con el siguiente desglose:

	M€	%
<b>I. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura</b>	<b>14.407</b>	<b>20,7</b>
1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos	6.536	9,4
2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana	6.820	9,8
3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero	1.051	1,5
<b>II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes</b>	<b>10.400</b>	<b>15,0</b>
4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad	1.642	2,4
5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos	2.091	3,0
6. Movilidad sostenible, segura y conectada	6.667	9,6
<b>III. Transición energética justa e inclusiva</b>	<b>6.385</b>	<b>9,2</b>
7. Despliegue e integración de energías renovables	3.165	4,6
8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento	1.365	2,0
9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial	1.555	2,2
10. Estrategia de Transición Justa	300	0,4
<b>IV. Una Administración para el siglo XXI</b>	<b>4.315</b>	<b>6,2</b>
11. Modernización de las Administraciones públicas	4.315	6,2
<b>V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora</b>	<b>16.075</b>	<b>23,1</b>
12. Política Industrial España 2030	3.782	5,4
13. Impulso a la pyme	4.894	7,0
14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico	3.400	4,9
15. Conectividad digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G	3.999	5,8
<b>VI. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo de las capacidades del Sistema Nacional de Salud</b>	<b>4.949</b>	<b>7,1</b>
16. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial	500	0,7
17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación	3.380	4,9
18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud	1.069	1,5
<b>VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades</b>	<b>7.317</b>	<b>10,5</b>
19. Plan Nacional de Competencias Digitales ( <i>digital skills</i> )	3.593	5,2
20. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional	2.076	3,0
21. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años	1.648	2,4

	M€	%
<b>VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo</b>	<b>4.855</b>	<b>7,0</b>
22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión	2.492	3,6
23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo	2.363	3,4
<b>IX. Impulso de la industria de la cultura y el deporte</b>	<b>825</b>	<b>1,2</b>
24. Revalorización de la industria cultural	325	0,5
25. España <i>hub</i> audiovisual de Europa ( <i>Spain AVS Hub</i> )	200	0,3
26. Plan de fomento del sector del deporte	300	0,4
<b>X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal	—	—
28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI	—	—
29. Mejora de la eficacia del gasto público	—	—
30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo	—	—

En relación con las inversiones, de entre estos treinta componentes, los veinte principales programas tractores de inversión durante el período 2021 - 2023 serían los siguientes:

Programas tractores de inversión	M€ 2021 - 23	Componente
1. Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada	13.203	1 y 6
2. Programa de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana	6.820	2
3. Modernización de las Administraciones públicas	4.239	11
4. Plan de Digitalización de Pymes	4.066	13
5. Hoja de Ruta del 5G	3.999	15
6. Nueva Política Industrial España 2030 y Estrategia de Economía Circular	3.782	12
7. Plan Nacional de Competencias Digitales	3.593	19
8. Desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia e Innovación	3.456	17
9. Modernización y Competitividad del Sector Turístico	3.400	14
10. Despliegue e Integración de Energías Renovables	3.165	7
11. Nueva Economía de los Cuidados	2.482	22
12. Nuevas Políticas Públicas para un Mercado de Trabajo Dinámico, Resiliente e Inclusivo	2.363	23
13. Preservación del Litoral y Recursos Hídricos	2.091	5
14. Plan Estratégico de Formación Profesional	2.076	20
15. Modernización y Digitalización del Sistema Educativo	1.648	21
16. Conservación y Restauración de Ecosistemas y Biodiversidad	1.642	4
17. Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable	1.555	9
18. Infraestructuras Eléctricas, Redes Inteligentes, Almacenamiento	1.365	8
19. Renovación y Modernización del Sistema Sanitario	1.069	18
20. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial	500	16

En relación con las reformas, el PRTR contempla reformas en once ámbitos para reforzar la estructura económica y social del país, que se concretan en las veinte principales reformas siguientes de entre las previstas en los treinta componentes:

Veinte principales reformas del PRTR	Componente
1. Ley de cambio climático y transición energética	7
2. Desarrollo de un sistema energético, robusto y flexible, despliegue e integración de renovables	7
3. Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable	9
4. Resiliencia y Adaptación de Ecosistemas, Desarrollo y Conectividad de Infraestructuras Verdes	4
5. Ley de Aguas y Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización	5
6. Modernización de la Política Agrícola y Pesquera - Protección del suelo y uso eficiente del agua	3
7. Política de Residuos e Impulso de la Economía Circular	12
8. Modernización del Sistema Nacional de Ciencia y Apoyo a la Innovación	17
9. Estrategia de Movilidad Sostenible y Conectada	6
10. Nueva Política de Vivienda	2
11. Modernización de la Justicia	11
12. Modernización y Digitalización de la Administración	11
13. Mejora de la Calidad Regulatoria y Clima de Negocios - Reforma concursal	13
14. Modernización y Refuerzo del Sistema Nacional de Salud	18
15. Modernización y Refuerzo del Sistema Educativo, de Formación Profesional y de la Universidad	20 y 21
16. Nuevas políticas públicas del Mercado de Trabajo - hacia un estatuto de los trabajadores del Siglo XXI	23
17. Nueva Economía de los Cuidados	22
18. Refuerzo de las Políticas de Inclusión y Servicios Sociales	23
19. Modernización y Progresividad del Sistema Fiscal	28
20. Refuerzo del Sistema de Pensiones	30

El conjunto de inversiones y de reformas previstas en el PRTR está alineado con las recomendaciones de política económica para la Zona Euro para el período 2021, aprobadas por el Consejo Europeo el 25 de enero de 2021, y con el marco del Semestre Europeo, tal y como exige el artículo 17.3 del Reglamento 2021/241.

## 4. Medidas de ejecución, organización y de supervisión del PRTR. Especial referencia al RDL 36/2020

### 4.1. Figuras jurídicas a través de las que se puede canalizar la ejecución del PRTR. finalidad del RDL 36/2020

Los treinta componentes del PRTR deben concretarse en distintos proyectos. Las figuras jurídicas para articular estos proyectos no están tasadas. No hay en la normativa europea o nacional ninguna limitación, de manera que puede recurrirse a cualquier fórmula válida en derecho, desde con-

tratos a subvenciones, pasando por otras formas de colaboración público-privada, colaboración entre Administraciones públicas o fórmulas convencionales.

De esta forma, si las Administraciones pretenden contratar con un tercero la ejecución o explotación de una obra o la prestación de un suministro o de un servicio financiado con el MRR, ello constituirá, respectivamente, un contrato de obras, un contrato de servicios, un contrato de suministro, un contrato de concesión de obra o un contrato de concesión de servicios. Y la ejecución de este tipo de proyectos exigirá tramitar un procedimiento para la licitación y adjudicación sujeto a la normativa en materia de contratos del sector público (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, "LCSP", principalmente).

En cambio, si el objeto del proyecto es la financiación para el cumplimiento de un determinado objetivo de interés público por parte del beneficiario (por ejemplo, para la rehabilitación de viviendas), estaremos ante una subvención cuyo otorgamiento debería sujetarse a las previsiones a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (la "Ley General de Subvenciones").

Partiendo del marco legal general vigente en materia de contratos, colaboración público-privada en especial, subvenciones y convenios, pero con el objetivo de dotar a los distintos operadores de la máxima flexibilidad posible en la ejecución del MRR, el Gobierno aprobó el RDL 36/2020. Esta norma tiene como objetivos expresos:

- i. establecer las disposiciones generales para facilitar la programación, presupuestación, gestión y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos, en especial los provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación (MRR); y
- ii. reducir las barreras normativas y administrativas o "cuellos de botella" existentes en distintos procedimientos administrativos, para que éstos puedan ser gestionados de manera más ágil y eficiente para absorber los fondos europeos.

A continuación sintetizamos las distintas figuras jurídicas a través de las cuales se pueden articular los proyectos de ejecución del PRTR teniendo en cuenta las medidas introducidas por el RDL 36/2020 para simplificar los procedimientos.

Con carácter adicional a las medidas específicas que desarrollamos en los siguientes apartados, el RDL 36/2020 también establece previsiones de carácter transversal para impulsar la ejecución del PRTR:

- i. Los artículos 47 y 48 del RDL 36/2020 determinan que se sujetarán a una tramitación de urgencia, reduciéndose los plazos a la mitad, los procedimientos para la aprobación de normas adoptadas en el marco de la ejecución de los fondos europeos para el PRTR y para la ejecución de gastos con cargo a fondos europeos para el PRTR.
- ii. El artículo 66 del RDL 36/2020 prevé que, en materia de evaluación ambiental, los proyectos del PRTR no deberán someterse a los procedimientos de evaluación ambiental previstos en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, cuando tengan por

objeto modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes. Se requiere que estos proyectos no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie o adición de nuevas construcciones ni afección sobre recursos hídricos, y que incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales.

#### 4.1.1. CONTRATACIÓN PÚBLICA<sup>9</sup>

Los proyectos que tengan por objeto la contratación por parte de un ente del sector público de una obra, un servicio o un suministro se articularán jurídicamente como un contrato del sector público que deberá licitarse y adjudicarse de conformidad con la LCSP y su normativa de desarrollo.

El capítulo III del título IV del RDL 36/2020 establece un conjunto de especialidades en la tramitación de contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos procedentes del PRTR<sup>10</sup>.

Entre las especialidades más relevantes, cabe destacar las siguientes:

- i. Se prevé una tramitación de urgencia de los procedimientos de licitación cuando la situación impida la tramitación ordinaria. Para ello los órganos de contratación deberán justificar los motivos que justifiquen el recurso a la tramitación urgente.
- ii. Sin perjuicio de lo anterior, todos los contratos y acuerdos marco que deriven de la ejecución del PRTR gozarán de preferencia para su despacho sobre cualquier otro contrato por los distintos órganos que intervengan en su tramitación.
- iii. Se eleva el umbral de los procedimientos abierto simplificado abreviado y abierto simplificado ordinario.
- iv. Se amplía excepcionalmente el plazo de duración de los contratos de suministro y servicios de carácter energético hasta un máximo de diez años cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato.
- v. Se promueve la elaboración de pliegos-tipo de cláusulas técnicas y administrativas<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> En materia de contratación pública, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON) ha publicado una Guía Básica Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, actualizada a 1 de julio de 2021, en la que detalla toda la normativa reguladora en materia de contratación pública de carácter nacional y autonómica. Además, la Guía analiza las novedades establecidas por el RDL 36/2020 y formula una serie de recomendaciones en materia de contratación en relación con la ejecución de fondos europeos. La Guía, que será objeto de actualizaciones periódicas, puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/estudios-guias-protocolos/guia-basica-plan-recuperacion.pdf>.

<sup>10</sup> El capítulo III del título IV del RDL 36/2020 utiliza reiteradamente la expresión "fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia". Entendemos que esta expresión constituye una falta de precisión del legislador, ya que el PRTR no contiene fondos estrictamente, sino proyectos que serán financiados a cargo del MRR. En este sentido, resulta más acertada la expresión contenida en la exposición de motivos del RDL 36/2020 relativa a "contratos financiados con los Fondos percibidos por el Reino de España en el marco del plan de recuperación". A los efectos de este artículo nos referiremos a contratos que deriven de la ejecución del PRTR.

<sup>11</sup> Esta previsión no constituye en realidad una novedad, ya que se trata de una posibilidad amparada por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. No obstante, sí que persigue incentivar este uso de los pliegos tipo con el objetivo de que los órganos de contratación sean más eficientes en la aplicación de los fondos europeos. Además, este puede ser un instrumento de coordinación entre las distintas Administraciones públicas territoriales, a los efectos de que no se establezcan regulaciones contractuales distintas por parte de los diferentes órganos de contratación.

- vi. En los contratos de concesión de obras y de servicios financiados que deriven de la ejecución del PRTR, se modifican las reglas sobre desindexación de la economía española para calcular el período de recuperación de la inversión, permitiéndose una mayor rentabilidad.
- vii. Se reducen los plazos para la interposición y resolución de los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan contra los contratos que deriven de la ejecución del PRTR y siempre que los procedimientos de selección del contratista se hayan tramitado efectivamente de forma electrónica.
- viii. Además de las previsiones anteriores, el artículo 69 del RDL 36/2020, incluido en su capítulo VII del título IV, sobre otros instrumentos de colaboración, establece la posibilidad de que se constituyan sociedades de economía mixta para la ejecución de un contrato de concesión de obras o de concesión de servicios relativo a un proyecto enmarcado en el PRTR. Estas sociedades de economía mixta podrán:
  - acudir a ampliaciones de capital, siempre que la nueva estructura resultante no modifique las condiciones esenciales del contrato, y
  - titular los derechos de cobro que ostente frente a la entidad adjudicadora del contrato, previa autorización del órgano de contratación.

#### 4.1.2. SUBVENCIONES

Cuando el proyecto tenga por objeto la financiación de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública, este se configurará como una subvención que deberá sujetarse a las previsiones de la Ley General de Subvenciones.

El capítulo V del título IV del RDL 36/2020 también establece medidas de agilización de los procedimientos para el otorgamiento de subvenciones financiadas con fondos europeos. Entre estas medidas destacamos las siguientes:

- i. Se suprimen algunos trámites procedimentales preceptivos, como son la autorización del Consejo de Ministros para otorgar subvenciones de cuantía superior a 12 millones de euros y para préstamos y anticipos al tipo de interés inferior al de la deuda emitida por el Estado en instrumentos con vencimiento similar, y el informe del Ministerio de Hacienda para el otorgamiento de subvenciones *"en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria"*.
- ii. Se permite el otorgamiento de subvenciones de concurrencia no competitiva por orden de presentación de solicitudes cuando tengan por objeto financiar actuaciones o situaciones concretas que no requieran de valoración comparativa con otras propuestas.
- iii. Se elevan los umbrales económicos para determinadas medidas de justificación de la aplicación de las subvenciones.

- iv. Se permite la tramitación anticipada sin crédito de las subvenciones, siempre que se acredite que se ha solicitado la modificación necesaria para la disposición del crédito aplicable y la concesión de esta quede supeditada a la aprobación de la modificación.

#### 4.1.3. CONVENIOS

Si los proyectos consisten en la suscripción de acuerdos entre Administraciones Públicas y sujetos de derecho privado para un fin común y que no tengan por objeto prestaciones propias de los contratos públicos, estos proyectos podrán materializarse a través de un convenio. Estos convenios se sujetarán a las previsiones establecidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (la "LRJSP"). Por tanto, resultan aplicables los distintos tipos de convenios previstos en el artículo 47.2 de esta norma.

Sin perjuicio de lo anterior, el capítulo IV del título IV del RDL 36/2020 establece medidas de agilización de los convenios financiables con fondos europeos. En concreto, se simplifican los siguientes trámites administrativos para su adopción:

- i. En los convenios que suscriba la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas, se exime de la obtención de los informes preceptivos que establezca la normativa aplicable, la autorización previa del Ministerio de Hacienda y la autorización del Consejo de Ministros para los convenios a suscribir con Comunidades Autónomas o Universidades públicas.
- ii. Se permite que el plazo de vigencia de estos convenios sea de un máximo de seis años, con posibilidad de una prórroga de hasta seis años.

Además, se permite que los acreedores de la Administración en ejecución del convenio, y en los términos que se determinen en este, tengan derecho a percibir un anticipo por las operaciones preparatorias que resulten necesarias para realizar las actuaciones financiadas, hasta un límite máximo del 50 % de la cantidad total a percibir.

#### 4.1.4. PROYECTOS ESTRATÉGICOS PARA LA RECUPERACIÓN Y TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA (PERTE)

El RDL 36/2020 ha establecido una nueva fórmula de colaboración público-privada: los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica ("PERTE").

Según lo dispuesto en el artículo 8 del RDL 36/2020, el Consejo de Ministros podrá declarar como PERTE, a propuesta de los departamentos competentes por razón de la materia, aquellos proyectos *"de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española"*. Para ello se van a valorar los siguientes criterios:

- i. La contribución al crecimiento económico, a la creación de empleo y a la competitividad de la industria y la economía española.

- ii. Que permita combinar conocimientos, experiencia, recursos financieros y actos económicos, con el fin de remediar importantes deficiencias del mercado o sistémicas y retos sociales a los que no se podría hacer frente de otra manera.
- iii. Que tenga un importante carácter innovador o un importante valor añadido en términos de I+D+i.
- iv. Que sea importante cuantitativa o cualitativamente, con un tamaño o un alcance particularmente grande, o que suponga un nivel de riesgo o financiero muy elevado.
- v. Que favorezca la integración y el crecimiento de pequeñas y medianas empresas y el impulso de entornos colaborativos.
- vi. Que contribuya de forma clara y concreta a uno o más objetivos del PRTR.

Los PERTE podrán consistir en (i) un proyecto único claramente definido en cuanto a sus objetivos y sus modalidades de ejecución, o (ii) un grupo de proyectos insertados en una estructura o plan de trabajo que compartan el mismo objetivo y se basen en un enfoque sistémico coherente.

Con carácter general, la ejecución de los PERTE se llevará a cabo a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico (contratos, subvenciones, convenios, etc.), respetándose en todo caso los principios de igualdad y no discriminación, concurrencia, publicidad, transparencia y proporcionalidad. Como excepción, se prevé que las bases reguladoras de una ayuda puedan establecer como requisito para su percepción que el beneficiario esté inscrito en el registro de un PERTE.

Para poder participar en la ejecución de un PERTE, los interesados deberán inscribirse en el Registro estatal de entidades interesadas en los PERTE. Se trata de un registro de nueva creación que dependerá del Ministerio de Hacienda. Este registro se dividirá en secciones por cada uno de los PERTE. La regulación de cada PERTE establecerá las normas para que un operador económico pueda acreditarse como entidad interesada en ese PERTE en concreto.

Actualmente no se prevé un mecanismo concreto por el que un interesado o un conjunto de interesados puedan proponer un proyecto para que sea aprobado como un PERTE. Por tanto, la iniciativa corresponde a la Administración. No obstante, entendemos que a través de las manifestaciones de interés es posible presentar proyectos a los distintos Ministerios competentes para que puedan considerar, bajo su propia iniciativa, la declaración de dichos proyectos como un PERTE.

A la fecha de entrega de este artículo el único PERTE que ha sido aprobado es el dedicado al *Coche Eléctrico y Conectado*, aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de julio de 2021. El objetivo del PERTE del Coche Eléctrico es crear en España el ecosistema necesario para el desarrollo y fabricación de vehículos eléctricos y conectados a la red y convertir a España en el *hub* europeo de electromovilidad. El desarrollo de este proyecto prevé una inversión total de más de 24.000 millones de euros en el periodo 2021-2023, con una contribución del sector público de 4.300 millones de euros y una inversión privada de 19.700 millones de euros.

Adicionalmente, y según consta publicado en el portal web del PRTR, a fecha de entrega de este artículo se encuentran en estudio los siguientes PERTE:

- i. Aeroespacial.
- ii. Cadena agroalimentaria.
- iii. Medicina personalizada.

#### 4.1.5. OTRAS FORMAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADAS

El capítulo VII del título IV del RDL 36/2020 establece otros instrumentos de colaboración público-privada para la ejecución del PRTR.

En primer lugar, el artículo 67 del RDL 36/2020 regula las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, sin personalidad jurídica, para que puedan ser beneficiarias de subvenciones vinculadas con el PRTR. Todos los miembros de la agrupación serán beneficiarios de la subvención y responderán solidariamente del conjunto de actividades subvencionadas a desarrollar por la agrupación.

En segundo lugar, el artículo 68 del RDL 36/2020 establece en un régimen especial de los consorcios para la ejecución del PRTR. En este sentido, en los consorcios en los que participe la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades vinculadas no se requerirá que su creación esté autorizada por una ley.

Según lo previsto en el artículo 118 de la LRJSP, los consorcios *"son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias"*. Por tanto, estamos ante una forma de cooperación institucionalizada, que da lugar a la creación de un ente jurídico: el consorcio. En todo aquello no previsto en el artículo 68 del RDL 36/2020, se aplicará el régimen general de los consorcios previsto en los artículos 118 a 127 de la LRJSP.

## 4.2. Medidas de organización. La "Gobernanza" del PRTR

Para garantizar el seguimiento del PRTR, incorporar las propuestas de los agentes económicos, sociales y políticos, y establecer mecanismos de coordinación con los distintos niveles de administración, el capítulo II del título III del RDL 36/2020 aprueba un conjunto de estructuras de gobernanza.

### 4.2.1. COMISIÓN PARA LA RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

Tiene atribuida la dirección y coordinación del PRTR. Está formada por el presidente del Gobierno, quien la preside; el resto de los miembros del Consejo de Ministros, distintos secretarios de Estado,

la autoridad responsable del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia y el responsable del Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Sus funciones son:

- i. el establecimiento de las directrices políticas generales para el desarrollo y la ejecución del PRTR que hayan sido aprobadas por el Consejo de Ministros;
- ii. el seguimiento estratégico del PRTR; y
- iii. otras actividades o funciones que le encomiende el Consejo de Ministros.

#### 4.2.2. COMITÉ TÉCNICO PARA EL PRTR

Es el órgano de asistencia y soporte técnico de la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia.

#### 4.2.3. SEGUIMIENTO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

Se atribuye al Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia el seguimiento del PRTR para mantener informado de modo directo y continuo al presidente del Gobierno. También se le atribuyen las funciones de secretaria de la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia y del Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

#### 4.2.4. FOROS DE PARTICIPACIÓN Y GRUPOS DE ALTO NIVEL

Se prevé que los Ministerios puedan crear e impulsar foros de participación y grupos de alto nivel de carácter transversal u horizontal, para que actores relevantes puedan participar en la ejecución del PRTR y favorecer la discusión, la generación de sinergias y la gobernanza.

A modo de ejemplo, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha convocado los siguientes foros:

- i. Foro sobre Transición Energética, Justa e Inclusiva.
- ii. Foro sobre Infraestructuras y Ecosistemas Resilientes.
- iii. Foro para la Cohesión Territorial.

#### 4.2.5. PARTICIPACIÓN SOCIAL

Se constituye un foro de participación específico para favorecer el diálogo social con las organizaciones empresariales y los sindicatos en relación con el desarrollo del PRTR y la adopción de medidas estructurales. Este foro es la Mesa de Diálogo Social, en la que participan el presidente del

Gobierno, dos vicepresidentas, cinco ministros, el presidente de la CEOE, el presidente de CEPYME y los secretarios generales de UGT y de CC.OO.

Según la información disponible en el PRTR, hasta la fecha 16 de junio de 2021 se habían celebrado cuatro reuniones de la Mesa de Diálogo Social.

#### 4.2.6. CONFERENCIA SECTORIAL DEL PRTR

Es el órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para canalizar su participación en los proyectos del PRTR y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del PRTR.

Está constituida por la ministra de Hacienda y los consejeros autonómicos y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla competentes en la materia. También se prevé la posibilidad de convocar representantes de la administración local designados por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Las decisiones de la Conferencia podrán revestir la forma de acuerdo vinculante o de recomendación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 de la LRJSP.

La Conferencia Sectorial del PRTR se constituyó el 21 de enero de 2021, con la asistencia de la ministra de Hacienda, la secretaria de Estado de Presupuestos, la secretaria general de Fondos Europeos, los respectivos consejeros autonómicos y el presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias.

En la reunión que se celebró el 2 de agosto de 2021 se comunicó por parte de la ministra de Hacienda a las Comunidades Autónomas que ya se les habían asignado 7.250 millones de euros, cantidad que se incrementaría este año hasta los 10.500 millones de euros.

#### 4.2.7. AUTORIDAD RESPONSABLE DEL MRR

El centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en materia de fondos europeos actúa como autoridad responsable ante las instituciones europeas, asumiendo, entre otras, las funciones de punto de contacto con la Comisión Europea y la supervisión de los progresos en relación con los hitos y objetivos del PRTR.

Este centro directivo es la Dirección General del Plan y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la cual depende orgánicamente de la Secretaría General de Fondos Europeos<sup>12</sup>. A su vez, de esta Dirección General cuelgan las siguientes Subdirecciones:

---

<sup>12</sup> Regulación establecida por el Real Decreto 1182/2020, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, el Real Decreto 689/2020, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y el Real Decreto 390/1998, de 13 de marzo, por el que se regulan las funciones y la estructura orgánica de las Delegaciones de Economía y Hacienda.

- i. Subdirección General de Programación del Plan Nacional de Recuperación.
- ii. Subdirección General de Gestión del Plan Nacional de Recuperación.
- iii. Subdirección General de Seguimiento y control de cumplimiento de hitos y objetivos.
- iv. Subdirección General de Solicitudes de pago del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

#### 4.2.8. AUTORIDAD DE CONTROL DEL MECANISMO PARA LA RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

Según lo previsto en el artículo 21.1 del RDL 36/2020, se atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado (“IGAE”) las funciones de control interno del Instrumento Europeo de Recuperación, de conformidad con las previsiones del Reglamento 2020/2094 y del Reglamento 2021/241.

En concreto, se prevé que corresponderán a la IGAE las actuaciones derivadas del diseño y ejercicio del control de los fondos, asumiendo la coordinación de los controles asignados a cualquier otro órgano de control estatal, autonómico o local, así como el ejercicio de las relaciones con las instituciones comunitarias y nacionales para asegurar un sistema de control eficaz y eficiente.

#### 4.2.9. RENDICIÓN DE CUENTAS ANTE LAS CORTES GENERALES

El Gobierno informará trimestralmente sobre los progresos y avances del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales.

Según la información disponible en la web del Senado, se han producido las siguientes comparencias de miembros del Gobierno ante esta Comisión Mixta para informar sobre los avances del PRTR:

- i. Comparecencia de la vicepresidenta tercera del Gobierno y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital el 25 de febrero de 2021<sup>13</sup>.
- ii. Comparecencia de la vicepresidenta segunda del Gobierno y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital el 22 de junio de 2021<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> La comparecencia está publicada en el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales* núm. 46 de la XIV Legislatura, año 2021: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CORT/DS/CM/DSCG-14-CM-46.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CORT/DS/CM/DSCG-14-CM-46.PDF).

<sup>14</sup> La comparecencia está publicada en el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales* núm. 79 de la XIV Legislatura, año 2021: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CORT/DS/CM/DSCG-14-CM-79.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CORT/DS/CM/DSCG-14-CM-79.PDF).

### 4.3. Control y auditoría de la ejecución del PRTR

El PRTR describe en su apartado 4.6, sobre control y auditoría, cómo se va a llevar a cabo la labor de supervisión de los proyectos de ejecución del PRTR. Según se ha apuntado, esta labor de control y auditoría de los fondos resulta esencial, ya que un uso incorrecto de estos podría dar lugar a la aplicación del régimen de protección de los intereses de la Unión previsto en el artículo 22 del Reglamento 2021/241. Esto es, a que el Estado miembro deba reintegrar a la Comisión Europea los importes percibidos que han sido aplicados de modo incorrecto.

En este contexto, el PRTR prevé que se aplicarán los siguientes niveles de control.

#### 4.3.1. CONTROL INTERNO DEL ÓRGANO EJECUTOR (NIVEL 1)

El primer nivel es un control interno que compete al órgano encargado de la ejecución de un proyecto. El marco normativo aplicable a este control será el aplicable al tipo de operación que se esté ejecutando (contrato, subvención, convenio, etc.). En este sentido, las principales normas que resultarán de aplicación son la LCSP, la Ley General de Subvenciones, la LRJSP o la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En el marco de este control interno, los distintos órganos deberán cargar la información de forma centralizada en el nuevo sistema de gestión integral del MRR, que será administrado por la Secretaría General de Fondos Europeos. Entre otros extremos, el órgano deberá informar periódicamente sobre la ejecución contable del proyecto y sobre el cumplimiento de hitos y objetivos de las reformas e inversiones.

#### 4.3.2. CONTROL INTERNO DEL ÓRGANO INDEPENDIENTE (NIVEL 2)

Un segundo nivel de control se encomienda a los órganos de control interno independientes de las distintas Administraciones actuantes (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Municipios, etc.), como pueden ser la IGAE y los respectivas Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas. Estos órganos internos independientes realizarán un control *ex ante* sobre los actos de ejecución de gasto.

Se prevé que mediante un Acuerdo del Consejo de Ministros se determinen todos aquellos aspectos que se deban verificar en este control *ex ante* y que resulten esenciales para la prevención del fraude, corrupción, conflicto de intereses y doble financiación de las actuaciones, así como para asegurar que los gastos a realizar se adecuan a las actuaciones y objetivos previstos en el PRTR.

#### 4.3.3. AUDITORÍAS Y CONTROLES *EX POST* NACIONALES

De conformidad con lo establecido en el artículo 21 del RDL 36/2020, se atribuye a la IGAE la condición de Autoridad de control del MRR. En ejercicio de esta función, la IGAE llevará a cabo, por mediación de la Oficina Nacional de Auditoría, controles *ex post* sobre la ejecución de los fondos financiados por el MRR.

#### 4.3.4. AUDITORÍAS SOBRE LAS SOLICITUDES DE PAGO ENVIADAS A LA COMISIÓN EUROPEA

De conformidad con lo que se establece en el artículo 24 del Reglamento 2021/241, la Comisión Europea puede suspender el desembolso de los pagos si no se cumplen satisfactoriamente los hitos y objetivos que justifican dichos pagos. Para ello es necesario que los Estados miembros presenten ante la Comisión solicitudes de pago en las que se justifique el cumplimiento de los hitos y objetivos pertinentes establecidos en la decisión de ejecución de los planes de recuperación y resiliencia adoptada por el Consejo Europeo. Estas solicitudes de pago pueden formularse con carácter bianual.

En este contexto, el artículo 22 del Reglamento 2021/241 prevé que los Estados miembros deberán disponer de un sistema de auditoría y control del uso de los fondos y de estas solicitudes. Por ello el apartado 4.6.4 del PRTR prevé la realización de auditorías sobre las solicitudes de pago que deben garantizar:

- i. que el sistema implantado para el registro, agregación y comunicación del cumplimiento de hitos y objetivos es fiable;
- ii. la existencia de pista de auditoría suficiente para acreditar la realización de los hitos y objetivos;
- iii. que existe una coherencia entre los documentos que configuran la pista de auditoría y la realidad de los hitos y objetivos;
- iv. que los hitos y objetivos acreditados en solicitudes de pago anteriores no han sido objeto de reversión.

Para lograr este objetivo está previsto que se confeccione una estrategia de auditoría que detallará la metodología de auditoría, el método de muestreo y la tipología y el calendario de auditorías a realizar.

#### 4.3.5. AUDITORÍAS SOBRE LA EXISTENCIA DE MEDIDAS ADECUADAS PARA PREVENIR, DETECTAR Y CORREGIR EL FRAUDE, LA CORRUPCIÓN Y LOS CONFLICTOS DE INTERESES

Se prevé que la IGAE, en colaboración con el resto de las Intervenciones Generales de las Ciudades y Comunidades Autónomas, lleve a cabo auditorías sobre la existencia de medidas adecuadas para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses en la gestión de los fondos financiados a través del MRR. Estas auditorías se basarán en la metodología prevista en el ámbito del control de fondos estructurales sobre la cuestión (EGESIF\_14-0021-00).

#### 4.3.6. AUDITORÍAS SOBRE LA DOBLE FINANCIACIÓN DE PROYECTOS/VINCULACIÓN DEL GASTO AL MRR

El PRTR dispone que en la estrategia de auditoría se incluirán la metodología de auditoría, el método de muestreo y la tipología y calendario de las auditorías a realizar para verificar:

- i. la ausencia de doble financiación de los proyectos, y
- ii. la vinculación del gasto al MRR.

Periódicamente se realizarán auditorías sobre una muestra de proyectos concretos para acreditar estos dos aspectos anteriores.

#### 4.3.7. AUDITORÍAS DE LEGALIDAD Y REGULARIDAD DEL GASTO: SISTEMAS NACIONALES DE CONTROL

Adicionalmente a las auditorías específicas del MRR, la IGAE y el resto de las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas llevarán a cabo sus funciones ordinarias y generales sobre auditoría pública y control financiero permanente.

La planificación de esta labor de control será aprobada por la Oficina Nacional de Auditoría, priorizando la gestión del MRR. Se prevé que se diseñen programas de trabajo para verificar, con especial énfasis, las siguientes áreas, y dentro de ellas, los conflictos de interés, el fraude y corrupción y la doble financiación:

- i. contratación pública;
- ii. ayudas de Estado;
- iii. vinculación del gasto al MRR;
- iv. principio de "no causar daño significativo"<sup>15</sup>.

Los informes que se emitan en el marco de estas auditorías serán valorados por la Autoridad de control del MRR (la IGAE) para que pueda hacer recomendaciones de mejora y realizar auditorías temáticas, en caso de que proceda. Si se produjeran deficiencias relevantes se informará a la Autoridad responsable del MRR.

#### 4.3.8. COORDINACIÓN EN MATERIA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE

En relación con la lucha contra el fraude, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude ("SNCA") será el órgano estatal encargado de coordinar las acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Unión Europea contra el fraude, en colaboración con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

---

<sup>15</sup> El artículo 2.6) del Reglamento 2021/241 define el principio de "no causar un perjuicio significativo" como "no apoyar o llevar a cabo actividades económicas que causen un perjuicio significativo a alguno de los objetivos medioambientales, en su caso, en el sentido en del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852".

El artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088, establece los supuestos en los que se considerará que una actividad económica causa un perjuicio significativo a objetivos medioambientales. Entre otros, cuando dé lugar a considerables emisiones de gases de efecto invernadero o cuando la actividad vaya en detrimento de la utilización y protección sostenible de los recursos hídricos y marinos.

Para ello se creará un canal específico de denuncias que será gestionado por el SNCA y que estará adaptado a las previsiones de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

## 5. Estado de ejecución del PRTR. Convocatorias de los proyectos de ejecución del PRTR

---

Según se ha expuesto en los apartados anteriores, la ejecución de los fondos del MRR se llevará a cabo a través de los treinta componentes que incluyen las diez políticas palanca del PRTR, que a su vez están informadas por los cuatro ejes transversales indicados. La realización de estos treinta componentes debe articularse en distintos proyectos, cuya forma jurídica (contrato público, subvención, convenio, etc.) dependerá del objeto del proyecto.

En este momento no se ha determinado cuáles serán estos proyectos concretos, quién los va a llevar a cabo (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas o entes locales) ni cuándo se van a iniciar los procedimientos correspondientes para que los interesados puedan optar a ellos.

En este sentido, los interesados en ser beneficiarios de estos proyectos deben estar pendientes de las distintas convocatorias de licitaciones, subvenciones y ayudas que publiquen las distintas Administraciones. Estas convocatorias se publicarán en los boletines oficiales de cada Administración y en sus respectivas páginas web y perfiles de contratación (en el caso de los contratos públicos).

No obstante lo anterior, el RDL 36/2020 y el PRTR prevén la creación de un portal web específico sobre el PRTR en el que se incluirá la información sobre el plan, los programas, convocatorias y proyectos que se vayan publicando, con la finalidad de servir como portal principal y unificado de información y para facilitar el acceso a las posibilidades de participación.

Este portal web específico sobre el PRTR es el siguiente: <https://planderecuperacion.gob.es/>. En él pueden encontrarse, entre otras informaciones, las convocatorias y las manifestaciones de interés que están abiertas en este momento en ejecución del PRTR. Ello permite a las empresas y operadores conocer las licitaciones y las subvenciones a las que pueden optar.

Adicionalmente, distintos Ministerios han empezado a someter a un trámite de información pública proyectos de órdenes ministeriales que establecen las bases reguladoras de distintas convocatorias<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> A modo de ejemplo, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico sometió a información pública (hasta el 29 de junio) las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la financiación de proyectos innovadores para la transformación territorial y la lucha contra la despoblación. Los interesados pudieron formular alegaciones y observaciones a estos proyectos de bases reguladoras.

Finalmente, existe la posibilidad de que los Ministerios habiliten nuevas manifestaciones de interés a través de las cuales los agentes económicos puedan presentar proyectos que puedan formar parte de alguno de los treinta componentes del PRTR.

Por tanto, y, en síntesis, los operadores económicos deberán estar atentos a las distintas convocatorias y publicaciones que lleven a cabo las Administraciones públicas para poder optar a la gestión de los proyectos de ejecución del PRTR.

## 6. Conclusiones

---

A la luz de todo lo expuesto en los apartados anteriores, pueden formularse las siguientes conclusiones:

- i. Los fondos europeos *Next Generation EU* o Instrumento de Recuperación de la Unión Europea son un mecanismo excepcional para lograr la recuperación económica después de la pandemia de la COVID-19 y para transformar la economía de los Estados miembros. Su capacidad financiera es de 750.000 millones de euros. La Comisión Europea dispondrá de estos fondos a través de su endeudamiento en nombre de la Unión Europea en los mercados de capitales.
- ii. El programa más relevante del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), con una capacidad financiera de 672.500 millones de euros, de los cuales 360.000 millones son en préstamos reembolsables por los Estados miembros y 312.500 millones contribuciones no reembolsables. España debería recibir una contribución máxima de 141.128 millones de euros del MRR, de los cuales 71.600 millones corresponden a préstamos y 69.528 millones a subvenciones no reembolsables.
- iii. Para la obtención de los fondos del MRR, el Gobierno de España aprobó el 27 de abril de 2021 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El PRTR se articula en torno a cuatro ejes transversales, que se proyectan en diez políticas palancas, las cuales incluyen hasta treinta componentes que articularán los proyectos de inversiones y las reformas que se deben llevar a cabo.
- iv. La forma jurídica de los proyectos de ejecución de los treinta componentes del PRTR (contratos públicos, subvenciones, convenios, etc.) dependerá de cuál sea el objeto de cada uno de los proyectos en cuestión. Los proyectos deberán adjudicarse y ejecutarse siguiendo las previsiones de la normativa que sea aplicable según cual sea su forma jurídica (LCSP, Ley General de Subvenciones, LRJSP, etc.).
- v. Sin perjuicio de lo dispuesto en la conclusión anterior, el RDL 36/2020 ha simplificado los procedimientos administrativos para la tramitación de los proyectos de ejecución del PRTR. Así, se han establecido especialidades en materia de contratación pública, subvenciones,

adopción de convenios y otras formas de colaboración público-privada (agrupaciones de operadores, consorcios y sociedades de economía mixta).

- vi. Además, se ha creado una nueva figura de colaboración público-privada: los PERTE. Estos son proyectos de gran arrastre para el crecimiento económico que sean declarados como tal por el Consejo de Ministros. Los operadores económicos pueden acreditarse en algunos de los PERTE mediante su inscripción en el Registro estatal de entidades interesadas en los PERTE. Para poder percibir algunas ayudas se podrá exigir en su convocatoria que los beneficiarios estén inscritos en un PERTE.
- vii. El RDL 36/2020 también ha creado un conjunto de estructuras de gobernanza que estarán encargadas de la ejecución, seguimiento y control del PRTR.
- viii. La ejecución del PRTR y de sus proyectos estará sujeta a distintos niveles de control y auditoría. Se prevén auditorías *ex ante* que realizarán internamente los propios órganos ejecutores y los órganos de control interno independientes. Además, la IGAE y las Intervenciones Generales autonómicas llevarán a cabo distintas auditorías y controles *ex post* para prevenir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, la inexistencia de doble financiación de proyectos y la vinculación del gasto al MRR.
- ix. En este momento existe una situación de incertidumbre sobre cuáles serán los proyectos concretos de ejecución del PRTR, qué Administración ejecutará estos proyectos y cuándo se van a iniciar los proyectos para la adjudicación de estos proyectos.
- x. Los operadores económicos interesados en la ejecución de estos proyectos deben estar atentos a las convocatorias que publiquen las distintas Administraciones Públicas. El portal web <https://planderecuperacion.gob.es/> constituye un portal unitario en el que, según el PRTR, deberán recogerse todas las convocatorias de ejecución del PRTR.
- xi. Los operadores económicos también pueden participar en los trámites de información pública de los proyectos de bases reguladoras de las convocatorias para presentar las alegaciones que estimen oportunas y, en todo caso, participar en las nuevas manifestaciones de interés, y presentar directamente sus propuestas de proyectos a las distintas Administraciones para que puedan ser uno de los proyectos de ejecución de los treinta componentes del PRTR.
- xii. Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales jugarán también un papel relevante en la canalización de los fondos del MRR. Se ha previsto ya el traspaso a las Comunidades Autónomas de unos 10.000 millones de euros de los 19.000 millones que el Estado espera terminar recibiendo este año 2021. Las distintas conferencias sectoriales han de concretar el reparto de esos 10.000 millones entre distintas materias.