

REFORMAS JURÍDICAS ESTATALES PARA LA GESTIÓN DE LOS FONDOS NGEU: ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO

María Amparo Salvador Armendáriz*

Resumen

En la UE, la crisis económica generada por la pandemia ha requerido la puesta en marcha de un esfuerzo financiero extraordinario: los fondos europeos NextGenerationEU. El reto de la absorción de estos fondos y la necesidad de gestionarlos en un tiempo corto ha exigido al Gobierno de España adaptar algunas de sus estructuras políticas, así como algunos de los procedimientos administrativos que implican gasto (contratos, subvenciones, etc.). Principalmente, lo ha hecho a través 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. Este trabajo analiza críticamente y en su contexto algunas de las novedades introducidas por esta norma.

Palabras clave: fondos europeos NextGenerationEU; derecho administrativo; modernización; contratación; subvenciones; Next Generation EU; NGEU.

STATE LEGAL REFORMS FOR THE MANAGEMENT OF NGEU FUNDS: ANALYSIS AND REFLECTION FROM THE PERSPECTIVE OF ADMINISTRATIVE LAW

Abstract

In the EU, the economic crisis generated by the pandemic has required the launch of an extraordinary financial effort: the NextGenerationEU funds. The challenge of absorbing these funds and the need to manage them in a short period has required the Spanish government to adapt some of its political structures, as well as some of the administrative procedures that involve spending (contracts, grants, etc.). It has done so mainly through Royal Decree-Law 36/2020, of 30 December, which approves urgent measures for the modernisation of the Public Administration and for the implementation of the Recovery, Transformation and Resilience Plan. This article analyses critically and in context some of the novelties introduced by this regulation.

Key words: NextGenerationEU funds; administrative law; modernisation; procurement; grants; Next Generation EU; NGEU.

* María Amparo Salvador Armendáriz, profesora titular de derecho administrativo en la Universidad de Navarra. Departamento de Derecho Público y de las Instituciones Jurídicas. Facultad de Derecho, Campus Universitario, 31009 Pamplona. msalvador@unav.es.

Artículo recibido el 30.08.2021. Evaluación ciega: 20.09.2021 y 22.09.2021. Fecha de aceptación de la versión final: 05.10.2021.

Citación recomendada: Salvador Armendáriz, María Amparo. (2021). Reformas jurídicas estatales para la gestión de los fondos NGEU: análisis y reflexión desde el derecho administrativo. *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 61-80. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3711>.

Sumario

1 Introducción

2 Marco legal de la respuesta estatal para la gestión de los NGEU

2.1 Primeros pasos: acción política y de comunicación

2.2 La respuesta jurídica general y estatal: el RDL 36/2020

2.2.1 La cuestión de la gobernanza: aspectos institucionales y estructurales

2.2.2 La respuesta para resolver el problema de tiempo: reducción de plazos y eliminación de trámites

2.2.3 La necesidad de lograr una gestión eficiente: la organización y el empleo público y el eventual papel de las agencias estatales

2.3 Las reformas incluidas en la Ley de Presupuestos Generales para 2021 para facilitar la gestión de los fondos NGEU

2.3.1 Novedades en la LRJSP. En particular, la rehabilitación de las agencias estatales

2.3.2 Novedades en la LCSP. Remisión

2.3.3 El fondo de liquidez REACT-EU: un nuevo compartimento del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas

2.4 El Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19

2.5 Las reformas normativas pendientes como parte del condicionado del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Remisión

3 Análisis crítico de algunos aspectos del modelo estatal para la gestión de los NGEU

3.1 Una gestión centralizada y presidencialista

3.2 La aprobación de un Plan Nacional como marco: ¿naturaleza jurídica del Plan?

3.3 Gestión por proyectos y no reparto territorial: los PERTE

3.4 Opción por una presencia pública intensa y directa: los consorcios y las sociedades de economía mixta

3.5 La preocupante visión del procedimiento administrativo como “obstáculo”

4 Valoración final

Bibliografía

1 Introducción

Aunque aún es pronto para cuantificarla, la crisis mundial que ha provocado la pandemia de la COVID-19 ha de tener consecuencias de alcance histórico. Entre estas consecuencias,¹ está sin duda la crisis económica; una crisis económica que ha llegado cuando todavía resuenan ecos de la anterior: la gran crisis financiera. Tanto las causas como los efectos de una y otra poseen rasgos propios que las diferencian. Por ello, las respuestas que, desde los poderes públicos, se han arbitrado en un caso y otro, son sustancialmente distintas. Además, ya es posible, a fecha de hoy, analizar y valorar críticamente el impacto de algunas de las medidas adoptadas en el periodo 2008-2012. Ello puede ayudar a evitar errores, cometidos entonces, en esta nueva crisis.

Con carácter general, el diagnóstico de la actual crisis económica, que ha implicado el parón en seco de gran parte de la actividad económica mundial, ha llevado a la conclusión de que la respuesta necesaria para paliar la crisis ya no es la de los *hombres de negro*, la ortodoxia presupuestaria y los recortes, sino la de una inyección económica compensatoria que genere la reactivación de los engranajes económicos en un tiempo corto. Esta, al menos, es la conclusión a la que parece haber llegado la Unión Europea. Muestra de ello es precisamente la aprobación de un volumen de estímulos económicos —entre otros, llamados fondos NextGenerationEU²— como nunca antes se vieron en la UE.

La necesidad de aumentar el gasto público debido a la gravedad de la situación es tal que, por primera vez, la Unión Europea acudirá, ella misma, a buscar recursos en los mercados internacionales de deuda pública para financiar semejante esfuerzo económico. Y lo hará a través de los llamados *eurobonos*. Políticamente este es un hecho más que reseñable. Refuerza la Unión Europea y los vínculos entre los Estados miembros, ahora solidariamente unidos al pago de la que será deuda pública a muy largo plazo emitida por la UE. Esta decisión, insólita desde el punto de vista de la política presupuestaria de la Unión Europea, se completa con la relajación de los compromisos en materia de política fiscal de los Estados miembros (Pacto de Estabilidad y Crecimiento), que han quedado temporalmente suspendidos.³ Ambos hechos manifiestan que, en 2020, la respuesta a la crisis económica arranca de un planteamiento bien diferente al que se puso en marcha en 2008. Si la crisis financiera se resolvió desde los parámetros de ortodoxia financiera y presupuestaria antes citados, en 2020 las primeras medidas adoptadas tienen un marcado carácter keynesiano, entendiendo por tal la puesta en marcha de políticas de estímulo del gasto público.⁴

La Unión Europea, no obstante, se ha planteado esta circunstancia como una oportunidad.⁵ Las aportaciones que la Unión Europea va a hacer llegar a los Estados miembros llegan teñidas de “políticas públicas europeas”, en el mejor de los sentidos. Y en concreto, lo hace empezando por los requisitos que vinculan la recepción de los fondos NGEU al cumplimiento de los principios comunes del Estado de derecho en Europa, en alusión principalmente a la posición de Polonia y Rumanía,⁶ pero que afecta, obviamente, a todos los Estados miembros.⁷ A ello, se unen a) el objetivo de transición ecológica, la lucha contra el cambio climático y el

1 Las primeras han sido obviamente sanitarias y de salud pública. Son innumerables las publicaciones. Sirvan como referencia: los núm. 86-87 de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, o el monográfico de esta *Revista Catalana de Dret Públic* sobre “[El derecho en tiempos de emergencia sanitaria](#)”, de noviembre de 2020, o los trabajos sobre COVID publicados en el núm. 54 de la *Revista General de Derecho Administrativo*, entre otras. También Blanquer, David (2020), García Álvarez, Vicente et al. (2020) y Baño León, José María (2020).

2 Para una visión general, Olesti Rayo, Andreu (2021).

3 Desde un punto de vista interno, esta decisión tiene un impacto relevante, incluso de alcance constitucional, a través del mandato contenido en el art. 135 CE y la activación de la cláusula de salvaguarda. *Vid.* Olesti Rayo, Andreu (2021: 248) y Salvador Armendáriz, María Amparo (2020).

4 Esto es, mediante el aumento de la demanda agregada a través del aumento del gasto público.

5 Kölling, Mario (2021b).

6 Olesti Rayo, Andreu (2021: 267).

7 Véase, el art. 3 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, en particular la letra a) que se refiere expresamente a “poner en peligro la independencia de los jueces”. Conviene advertir que, en el caso de España, la Comisión Europea se ha manifestado en su Informe sobre el Estado de Derecho correspondiente a 2021 (como ya lo hiciera en el de 2020) con reservas respecto al nombramiento del Fiscal General del Estado. Señala además como “[u]n avance positivo (...) la retirada de una propuesta de reforma del sistema para seleccionar a sus miembros, que habría incrementado la percepción del Consejo como una institución vulnerable a la politización” y al sistema de nombramiento de los miembros de CGPJ (SWD (2021) 710 final).

Pacto Verde europeo, b) la transición digital y c) el desarrollo de una Europa más cohesionada, como grandes ejes vertebradores de los objetivos y condicionalidad de los fondos NGEU.⁸

La posición de España en este contexto viene determinada por varios factores de distinta naturaleza. En primer lugar, por el peso de nuestra economía en la UE. Somos la cuarta economía europea (tras el Brexit) y proporcionalmente una de las más castigadas por la crisis económica generada por la COVID. Entre otras razones, ello es debido al peso que tiene en nuestro PIB el sector servicios, principalmente el turismo, con un fuerte impacto sobre el empleo, como es conocido. En segundo lugar, conviene apuntar la fragilidad del Gobierno al que ha tocado asumir la gestión de la crisis COVID. Se trata de un gobierno de coalición, por primera vez en nuestra reciente historia democrática, sostenido parlamentariamente con pactos también frágiles. Esta situación coyuntural añade mayor dificultad a la gestión de la crisis, máxime si tenemos en cuenta la ausencia de los grandes pactos de Estado que, sin duda, la situación hubiera requerido. En tercer lugar, la gestión de los cuantiosos fondos europeos previstos para España —casi un 20 % del total— llega a unas Administraciones públicas envejecidas, ya castigadas por la crisis anterior, con medios escasos y trámites complejos.⁹ Una situación que sugiere la existencia de no pocas dificultades para lograr una gestión eficaz del reto y la oportunidad que llega de Europa.

Atendiendo al reparto de poder, el resultado, desde un punto de vista político, económico y jurídico, apunta nuevamente al reforzamiento del nivel europeo, no solo en lo económico, también en la dirección política —fijación de los objetivos— y jurídica —aprobación de planes, condicionalidad, controles presupuestarios... De la misma forma, y a resultas del marco regulador estatal elegido y aprobado para gestionar la llegada de los fondos NGEU por parte el Estado español, como en breve se verá, también se refuerza comparativamente el nivel estatal, en una clara opción recentralizadora. El papel de las comunidades autónomas (CA) y ni qué decir de las entidades locales (EL), casi desaparecidas en las normas, queda a expensas de su capacidad de convencer al Gobierno central de las bondades de sus propuestas y proyectos o, eventualmente, de su peso político e influencia en un Parlamento débil y fraccionado.

En los siguientes epígrafes, se da cuenta de las reformas normativas estatales de carácter general hasta la fecha aprobadas para gestionar la llegada de estos fondos y, finalmente, se analiza críticamente alguna de las reformas generales introducidas, desde la perspectiva de su encuadre en el derecho administrativo y sus principios.

2 Marco legal de la respuesta estatal para la gestión de los NGEU

2.1 Primeros pasos: acción política y de comunicación

La relevancia de este marco europeo de financiación extraordinaria ha exigido poner en marcha los mecanismos jurídico-administrativos de las distintas Administraciones públicas, principalmente de la Administración central, para poder alcanzar los objetivos que Europa nos propone y ofrece.

Nuevamente, y más allá de la necesidad de salir de la crisis sanitaria y económica, esta situación ha sido valorada como un reto y una oportunidad, por parte de los diferentes poderes públicos españoles, para lograr una transformación social y económica más profunda, y se han puesto manos a la obra para poder aprovechar al máximo, en términos políticos y económicos, la financiación extra que puede llegar de Europa.

8 El art. 4 del Reglamento (EU) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia fija los objetivos del Mecanismo y concreta:

“... el objetivo general del Mecanismo será fomentar la cohesión económica, social y territorial de la Unión mejorando la resiliencia, la preparación frente a las crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigando el impacto social y económico de dicha crisis, en particular en las mujeres, contribuyendo a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, apoyando la transición ecológica, contribuyendo a la consecución de los objetivos climáticos de la Unión para 2030 establecidos en el artículo 2, punto 11, del Reglamento (UE) 2018/1999 y cumpliendo el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 y de transición digital, contribuyendo así al proceso de convergencia económica y social al alza, a la restauración y a la promoción del crecimiento sostenible y la integración de las economías de la Unión, fomentando la creación de empleo de calidad, y contribuyendo a la autonomía estratégica de la Unión junto con una economía abierta y generando valor añadido europeo”.

9 Jiménez Asensio, Rafael (2021a).

Dado que las normas europeas, y para el caso de los fondos asignados a la principal partida —la del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia—, requerían de la aprobación por parte las instituciones europeas de un Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR), los esfuerzos del Gobierno inicialmente se centraron en este objetivo.¹⁰

Con todo, y más allá de la reflexión estratégica y política que la elaboración de este plan comportaba, su complejidad y novedad han requerido cambios normativos para dar cobertura al objetivo jurídico, político y económico que necesitaba el reto lanzado por los fondos NGEU.

Las primeras acciones, por tanto, fueron de comunicación y toma de conciencia del reto que se preparaba. Dio comienzo públicamente con la presentación del *Plan España puede* en octubre y continuó con una intensa actividad política y de contacto con los actores implicados (resto de AP y operadores privados).

Los primeros cambios normativos llegaron en diciembre de 2020, y en concreto se iniciaron con la publicación 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 (en adelante, RDL 36/2020), que será el objeto principal —aunque no el único— de este trabajo.

En paralelo, CA, EL y operadores privados comenzaron a analizar, pensar y proyectar ideas que les permitieran participar también de la oportunidad que implica este ambicioso plan europeo, cuya dirección desde un punto de vista interno recae exclusivamente en el Gobierno de España.

2.2 La respuesta jurídica general y estatal: el RDL 36/2020

EL RDL 36/2020, de 30 de diciembre fue aprobado por el Consejo de Ministros celebrado el 22 de diciembre,¹¹ posteriormente publicado en el BOE del día 31, junto con la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.¹²

El Consejo de Estado, al que el Gobierno solicitó dictamen, había emitido su informe el día anterior al Consejo de Ministros, esto es, el 21 de diciembre. Precisamente la tramitación y publicación de este dictamen dio lugar posteriormente, con ocasión de la convalidación parlamentaria del RDL,¹³ a cierto revuelo político y mediático. Finalmente, el día 3 de marzo, el Consejo de Estado publicó su dictamen en su correspondiente colección. El Gobierno tuvo en consideración algunas de sus sugerencias, especialmente las que el Consejo de Estado señaló como de carácter esencial.¹⁴

En los siguientes epígrafes se señalan algunas de las medidas contenidas en el RDL 36/2020, en particular aquellas sobre las que se hará un análisis crítico desde las categorías generales del derecho administrativo, consciente de no agotar su contenido.

10 En este contexto hay que interpretar la presentación, el día 7 de octubre de 2020, por parte del Gobierno español, en acto público, de un documento llamado *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (también conocido como “España puede”). En dicho documento se dieron a conocer hasta diez “políticas palanca” que se concretan a su vez en 30 objetivos de segundo nivel. Esta estructura es la que luego se desarrolló en el documento que recoge, ahora sí, el verdadero *Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, que fue presentado a la Comisión el 30 de abril de 2021.

11 Así informaba de ello la [sala de prensa](#) de La Moncloa.

12 Resulta curioso este retraso de casi 10 días y 7 números de BOE teniendo en cuenta que en el BOE del 23 de diciembre aparecieron publicados los Reales Decretos-Leyes 35/2020 y 37/2020, ambos aprobados, al igual que el 36/2020, en el Consejo de Ministros celebrado el día 21. El RDL 36/2020 aparece firmado por el presidente del Gobierno el día 30, a pesar de que su aprobación había tenido lugar el 22. El 29 de diciembre se celebró otro Consejo de Ministros, pero no consta que en él se tratara, al menos no en la agenda oficial, el RDL 36/2020 (*vid.* [enlace](#)).

13 Que tuvo lugar el 28 de enero de 2021 (BOE de 4 de febrero de 2021). Tapia Hermida, Alberto J. (2021).

14 Un total de 7, en p. 15, 40, 55, 56, 59, 76 y 77 del dictamen del 783/2020, de 21 de diciembre, del Consejo de Estado. Es razonable pensar que los cambios que hubieron de hacerse para ajustar el texto del RDL 36/2020 a las consideraciones hechas por el Consejo de Estado, retrasaron su publicación hasta el día 31. Si ello es así, no deja de ser una práctica cuando menos chapucera, por no decir, inquietante.

2.2.1 La cuestión de la gobernanza: aspectos institucionales y estructurales

Sin duda la gestión de los fondos europeos plantea, entre otros retos, el de la coordinación y reparto de papeles entre las distintas Administraciones implicadas. El Gobierno —responsable de la gestión de los fondos ante las instituciones europeas— ha optado por un concreto modelo de gestión.¹⁵ Es el que el capítulo II, del título III ha diseñado y recogido bajo la rúbrica de *Estructuras de gobernanza*.

El objetivo del modelo busca la gestión eficiente y equilibrada de estos fondos, que implica a un gran número de intereses e interesados.

Y para poder dirigir y coordinar la compleja matriz de intereses e interesados, el RDL 36/2020 ha dispuesto la creación de nuevas “estructuras de gobernanza”. En concreto:

- Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 14);
- Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 19);
- Autoridad responsable del Mecanismo para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 20);
- Autoridad de control del Mecanismo para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 21).

De entre estas, destaca la creación de una nueva Conferencia Sectorial del PRTR¹⁶ que contará, como órgano de apoyo, con una “Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos”, compuesta por los responsables inmediatos de esta materia del Estado, de las CA y de Ceuta y Melilla.¹⁷ La Conferencia se presenta como la principal estructura de coordinación y, sin duda, la de mayor rango. No obstante, consta que también en el seno de otras conferencias sectoriales (energía, medio ambiente, transformación digital, educación, turismo e igualdad), se han asimismo abordado cuestiones relacionadas con la gestión de los fondos europeos desde una aproximación sectorial, así como en multitud de reuniones bilaterales entre el Estado y el resto de Administraciones.

A estas nuevas estructuras organizativas, creadas *ad hoc*, habrán de unirse las que también se han ido creando en cada una de las CA. En cada CA, junto con Ceuta y Melilla, habrá de preverse, al menos, quiénes serán los coordinadores de Fondos Europeos, ya que esta figura aparece mencionada en el art. 19.3 del RDL 36/2020, al tratar de la Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos, como órgano de apoyo de la Conferencia Sectorial del PRTR, para las labores de preparación y seguimiento de las reuniones.

En concreto, en el caso de la Autoridad responsable del Mecanismo para la Recuperación, Transformación y Resiliencia y de la Autoridad de control del Mecanismo para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 20 y 21), el RDL 36/2020 ha optado por encomendar respectivamente estas funciones al Ministerio de Hacienda¹⁸ y a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), como órganos responsables de la rendición de cuentas y de control ante las autoridades europeas responsables.¹⁹

Desde un punto de vista político-organizativo destaca el papel que la reforma atribuye al Comité Técnico para el PRTR y las funciones que se le encomiendan (art. 23 y 24, por ejemplo). Constituye, a mi juicio, la pieza central del engranaje político.²⁰

15 Este tema viene suscitando no pocas dudas en la doctrina, *vid.* Jiménez Asensio, Rafael (2020).

16 Creada como “órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para canalizar adecuadamente la participación de estas en los proyectos del PRTR y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan”, (art. 19.1 del RDL 36/2020). La citada Conferencia quedó constituida en 21 de enero de 2021, y se reunieron por segunda vez el 19 de abril, días antes de la aprobación definitiva del Plan, el 27 de ese mes. Al momento de redactar estas líneas, aún se está a la espera de conocer el contenido de su Reglamento interno.

17 Art. 19.3 del RDL 36/2020.

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

19 *Vid.* Reglamento (EU) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y en el que se prevé la necesidad de contar con estas estructuras. Kölling, Mario (2021a).

20 Rivero Ortega, Ricardo (2021: 54-55).

Por otro lado, el art. 16 del RDL 36/2020 hace referencia al “Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno”,²¹ constituido como nuevo órgano con importantes funciones de seguimiento y coordinación de la estructura de gobernanza diseñada. Así, en su apartado 3, el art. 16 prevé que:

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

No cabe duda de que la secretaría de ambos órganos implica el ejercicio de una función de coordinación y control político clave para su funcionamiento, desde el cual se centraliza la información, se conocen y controlan los problemas y asuntos a tratar, así como la agenda de todo el entramado. En páginas posteriores se valorarán estas cuestiones.

2.2.2 La respuesta para resolver el problema de tiempo: reducción de plazos y eliminación de trámites

La referencia al tiempo y a la urgencia aparece insistentemente a lo largo del RDL 36/2020, y no solo como justificación del propio instrumento normativo elegido. En su diagnóstico —tal y como aparece en la exposición de motivos— el Gobierno apunta a que uno de los elementos más complejos con los que se enfrenta es el manejo del tiempo, dada la larga tramitación que en nuestro ordenamiento administrativo llevan consigo ciertos procedimientos (en particular, en el ámbito de la contratación pública y del otorgamiento de subvenciones).²²

Por esta razón, una parte de las medidas acordadas está destinada a eliminar los llamados “cuellos de botella”, eliminando trámites o acortando plazos.

En este sentido hay que interpretar, por ejemplo, el art. 45.1 del RDL 36/2020, que ha previsto la tramitación de urgencia para los procedimientos administrativos de ejecución de gastos con cargo a fondos europeos para el PRTR. Se simplifica el trámite al operar esta declaración *ope legis*. Afectará en concreto a la tramitación de los procedimientos de contratación y de otorgamiento de subvenciones, que serán las vías ordinarias para hacer llegar los fondos europeos a su destino y objetivo. Las consecuencias de la declaración de urgencia son las generales de la declaración,²³ esto es, la de reducción de plazos.

Una segunda previsión es la relativa al orden de despacho de asuntos que, en virtud de esta norma, será *prioritario* sin necesidad de acudir a una motivación caso por caso. El art. 50 del RDL 36/2020 concreta esta

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

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

Ello implica, en definitiva, un reforzamiento del papel central que la reforma quiere dar a la Presidencia del Gobierno en la gestión de los Fondos Europeos, al encomendar a un cargo de su máxima confianza —director de su gabinete— la información y control de seguimiento del proceso. Esta subestructura organizativa se ha mantenido en el RD 634/2021, de 26 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, tras los cambios habidos, fruto del Real Decreto 507/2021, de 10 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

22 Se habla en la exposición de motivos de “cuellos de botella”, en alusión a ciertos trámites exigibles en los procedimientos de contratación y subvenciones, así como en la firma de convenios administrativos. Se dice: “...lo que hace preciso revisar los obstáculos y cuellos de botella existentes en la normativa y en los procedimientos e instrumentos de gestión pública y, una vez analizados, es preciso acometer reformas que permitan contar con una Administración moderna y ágil capaz de responder al desafío que la ejecución de proyectos vinculados a los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación plantea”.

23 *Vid.* art. 33 LPAC.

medida para el caso de la contratación pública, determinando el alcance de la reducción de plazos, fijando nuevos plazos en este caso.

Junto con estas medidas, y siempre en alusión a la necesidad de reducir el plazo que toma la tramitación de los procedimientos en nuestro modelo administrativo, hay que interpretar la incorporación de ciertas medidas que tienen que ver con el papel de los informes que acompañan a ciertos procedimientos, muy en particular, los que implican el control y autorización del gasto. Esta reducción de informes y controles es, sin duda alguna, el aspecto más relevante de las nuevas medidas adoptadas por el Gobierno en el RDL 36/2020 y, como se verá más adelante, el principal reparo a la reforma.²⁴

2.2.3 La necesidad de lograr una gestión eficiente: la organización y el empleo público y el eventual papel de las agencias estatales

En su diagnóstico sobre los retos que plantea la gestión de los fondos NGEU, destaca la del trabajo administrativo que va a requerir por parte de las AP en un contexto de plantillas envejecidas, rígido reparto de tareas y funcionamiento departamental. La experiencia con la gestión de otros fondos europeos, como han sido los de cohesión, hace presagiar no pocas dificultades.²⁵

Para intentar resolver este reto, el RDL 36/2020 ha incorporado una serie de medidas de alcance difícil de pronosticar.²⁶ Algunas de esas medidas contienen mandatos organizativos de carácter preparatorio y estratégico, como es la redacción por cada ministerio encargado de la gestión de proyectos con financiación europea de un instrumento de planificación estratégica (art. 23.1).²⁷

Estos instrumentos, en el diseño del RDL 36/2020, habrán de servir de marco para la organización de medios y recursos (art. 24.1). No obstante, el art. 24.2 contempla la posibilidad de constituir unidades administrativas de carácter provisional para la gestión y ejecución de proyectos financiables con cargo a fondos europeos en el marco del PRTR, en las que se centralizará la gestión de los proyectos y acciones del referido plan.²⁸ Esta previsión facilitará a los departamentos una flexibilidad necesaria, al tiempo que inquietante, en particular si se tienen en cuenta las posibilidades que el apartado 4, *in fine*, del art. 24, ofrece para la provisión de puestos de trabajo,²⁹ por más que el art. 29.1 haga referencia “al análisis de las capacidades y talento de las personas del departamento”.

Como tantas veces, la valoración del éxito y del acierto de estas medidas requerirá el transcurso de un tiempo mínimo, cuando los hechos den cuenta del buen uso —o no— de estas herramientas de flexibilidad en materia organizativa y de empleo público, tanto desde la perspectiva de la eficacia del trabajo realizado como de la profesionalidad de los nombramientos que se hagan.

Con todo, si hasta aquí las medidas apuntadas parten de la aceptación del modelo organizativo departamental, algunas de las novedades que se han arbitrado —en concreto la rehabilitación de las agencias estatales a la que luego se hace mención—³⁰ me llevan a pensar en la posibilidad de utilizar en un futuro cercano esta modalidad institucional como alternativa. En la medida en que las agencias estatales se presentaron, ya en

24 En su dictamen al borrador de Real Decreto-ley, el Consejo de Estado planteaba alguna reserva respecto la reducción de plazos, en particular para la presentación de ofertas por parte de los administrados. Se afirma que “...sería conveniente, en aras a lograr una mayor seguridad jurídica, evitar la aplicación de los plazos en trámites que afectan a los administrados, tal y como se hace en los apartados 4 y 5” (ver dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, p. 52). Se trata de una consideración no esencial, que el Gobierno ha preferido desoír.

25 Iglesias Rey, Patricia (2021: 567) y Luengo García, Elena (2018). En esta línea se ha manifestado el Tribunal de Cuentas en varios de sus informes.

26 En este sentido, *vid.* art. 27 a 34 del RDL 36/2020. Es muy ilustrativo al respecto Jiménez Asensio, Rafael (2021b).

27 El art. 23.1 dispuso de un plazo de dos meses para redactarlo, encomendado al Comité Técnico para el PRTR la competencia para aprobarlos. En mi rastreo no he conseguido encontrar información de ninguno de estos planes, aunque no quiere decir que no existan. Nada se dice de ellos en la [Guía Básica PRTR](#) que ha elaborado la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIREscon), de 1 de julio 2021, ni en la [página web](#).

28 Ver Jiménez Asensio, Rafael (2021b).

29 “personal estatutario temporal, personal funcionario interino o personal laboral temporal...”. Ver también art. 34.

30 En la Ley de Presupuestos Generales para 2021, aunque en el borrador inicial se incluían en el que luego ha sido el RDL 36/2020.

su momento, precisamente como un instrumento organizativo por “proyectos”, que funciona con la fijación de un plan de acción anual, a través de la herramienta del llamado “contrato de gestión”, hace plausible esta suposición. El diseño flexible de su régimen jurídico y la posibilidad de que pueda atribuírseles el ejercicio de potestades públicas,³¹ unido todo ello a las novedades que se han incorporado en los art. 32 y 33 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) relativos a la encomienda de gestión a medios propios, hacen de esta novedad organizativo-institucional una opción a considerar. De otro modo no se entiende la conexión entre la rehabilitación de las agencias estatales con la gestión de los fondos estatales.

2.3 Las reformas incluidas en la Ley de Presupuestos Generales para 2021 para facilitar la gestión de los fondos NGEU

La Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPG) para 2021, publicada en el BOE el mismo día en que fue publicado el RDL 36/2020, incluye, al igual que este, reformas de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y de la LCSP, que completan el marco de reformas administrativas previstas por el Estado para la gestión de los Fondos *NextGenerationEU*. Se incluye además alguna reforma organizativo-institucional con la misma intención.

2.3.1 Novedades en la LRJSP. En particular, la rehabilitación de las agencias estatales

La disposición final trigésima cuarta de la Ley 11/2020, de Presupuestos Generales para 2021 (LPG 2021, en adelante) modifica la LRJSP.³² En concreto, modifica su art. 84.1 a), reintroduciendo dentro de la lista de los “organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado” a las agencias estatales, modalidad en su día creada por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos,³³ y desaparecida en 2015, en la LRJSP.³⁴ Además de su reintroducción en la LRJSP, se añade una nueva sección 4ª al cap. III, del Tít. II de la LRJSP; en concreto, los art. 108 *bis* al art. 108 *sexies*, que recuperan, en gran parte, la regulación de dicha modalidad de organismo público tal y como había sido concebido en 2006.³⁵

Este aspecto de la reforma —el de la recuperación de las agencias estatales en la LRJSP— formó parte, en su momento, del borrador de RDL que circuló y se conoció de manera extraoficial durante el mes de noviembre de 2020, y que fue el que analizó el Consejo de Estado en su dictamen. Personalmente no alcanzo a entender la razón que finalmente llevó al Gobierno a separar esta parte de su proyecto para incorporarla a la parte final de la LPG 2021. Quizá tenga que ver con los pactos políticos ya conseguidos para sacar adelante la LPG 2021. O quizá se entendió que la materia no encajaba en la necesaria y urgente necesidad del decreto ley. Si esta fue la razón, la regulación general de una modalidad de persona jurídico-pública difícilmente encaja, en mi opinión, dentro de los límites materiales de las leyes de presupuestos y la necesaria vinculación que ha de tener con la materia presupuestaria o de política económica, según ha interpretado el TC,³⁶ con las consecuencias que de ello pudieran derivarse.

En todo caso, la extrañeza ante esta solución se acrecienta al leer en la exposición de motivos del RDL 36/2020 —cuando justifica el contenido de su título II, relativo a las “Medidas de ámbito general”— la reforma de las

31 Véase la nueva sección 4ª, de capítulo III, del título II de la LRJSP, que contiene el régimen jurídico de las rehabilitadas agencias estatales.

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

33 Sobre esta ley y el modelo de agencias estatales entonces diseñado, *vid.* Salvador Armendáriz, María Amparo (2007).

34 *Vid.* Fortes Martín, Antonio (2018). Por cierto, que las agencias estatales no desaparecieron con la LRJSP, en 2015, ya que, aunque dejaron de incluirse en la lista de organismos públicos del art. 84 LRJSP y se derogó la Ley 28/2006, algunas de las agencias estatales que se crearon entonces han sobrevivido hasta el día de hoy. Es el caso por ejemplo de la Agencia Estatal de Meteorología.

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

36 Sirva a modo de referencia, el FJ 4 a) de la STC 152/2014, de 25 de septiembre, y la jurisprudencia que ahí se cita.

agencias estatales. El Gobierno ha justificado así, en la exposición de motivos del RDL 36/2020, la reforma que se incluye en la LPG para 2021.

Más allá de este comentario crítico acerca de la incorrecta técnica legislativa elegida, lo cierto es la reforma ha recuperado esta modalidad institucional cuya característica principal está precisamente en ese intento de funcionamiento por objetivos, a través del mecanismo del “plan de acción anual, bajo la vigencia y con arreglo al pertinente contrato plurianual de gestión”, así llamado en el nuevo art. 108 *ter.* 2 LRJSP y al que la Ley de 2006 se refería como “contrato de gestión”. Para valorar su pertinencia como instrumento para la gestión de los fondos europeos habrá que estar bien atentos a las particularidades del régimen jurídico de aquellas que se creen, tanto a lo relativo al régimen jurídico de su personal (art. 108 *quárter*), como a su régimen económico financiero y contratación (art. 108 *quinquies*) y al régimen presupuestario, de contabilidad y control económico financiero (art. 108 *sexies*).

En mi opinión, pretender resolver el problema estructural de la Administración española y de su ineficaz funcionamiento y modernizar la Administración Pública, como dice el RDL 36/2020 en su título y, supuestamente, hacerlo antes de arrancar la tarea de gestión de los fondos resulta irreal, al menos, en lo que a los tiempos se refiere. En este sentido, la recuperación de las agencias estatales no deja de ser un parche, quizá oportuno, pero no propiamente una modernización de la Administración Pública.

2.3.2 Novedades en la LCSP. Remisión

Por su parte, la disposición final cuadragésima de la LPG 2021 modifica algunos preceptos de la LCSP.³⁷ En concreto, se reforman algunos aspectos del art. 32, que regula los encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados, así como el art. 33 sobre encargos de entidades pertenecientes al sector público que no tengan la consideración de poder adjudicador a medios propios personificados. Se modifica también el art. 159.6, relativo al procedimiento abierto simplificado,³⁸ y el art. 321.6, que regula la adjudicación de contratos de las entidades del sector público que no tengan el carácter de poderes adjudicadores.

2.3.3 El fondo de liquidez REACT-EU: un nuevo compartimento del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas

La disposición final vigésimo novena de la LPG 2021 modifica el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. Introduce en su artículo 6.2. un nuevo —y quinto— compartimento del Fondo: el fondo de liquidez REACT-EU. Añade además una nueva disposición adicional —la decimonovena— que regula las condiciones de funcionamiento del nuevo compartimento.

Esta reforma, perdida en el maremágnum de disposiciones de la LPG 2021, que tiene carácter organizativo-institucional,³⁹ prepara las estructuras de financiación pública existentes con destino a las CA para la llegada de los fondos europeos; en este caso, en particular, los provenientes del Fondo REACT-EU.

2.4 El Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19

En el contexto del epígrafe anterior, hay que interpretar una parte de las medidas adoptadas por el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19 (RDL 5/2021, en adelante). En concreto, el primero de los instrumentos ahí dispuestos —la “línea COVID de ayudas directas a autónomos y empresas”— contempla créditos extraordinarios, por un total de 7.000 millones de euros.⁴⁰ Adelanta así los que en su momento habrán de llegar en el marco de los NGEU, en concreto en el marco del programa REACT-EU de la UE. Dado que la

37 La disposición adicional 5ª del RDL 36/2020 también incluye modificaciones a algunos artículos de la LCSP. Entre otros, el 32. Ciertamente, resulta difícil de entender desde la perspectiva de la buena administración y de las exigencias mínimas de la calidad regulatoria semejante solución.

38 Gimeno Feliu, José María (2021: 97).

39 López-Jurado, Francisco (2020: 131-132).

40 2.000 para repartir entre las CA de las Islas Baleares y Canarias y 5.000 para el resto.

UE ha vinculado la finalidad de esta parte de sus fondos a la situación proporcional de deterioro de los distintos Estados Miembros, a escala estatal se ha dispuesto de igual modo, y los fondos se distribuirán “de manera proporcional a la asignación del REACT-EU, en base a indicadores de renta, de desempleo y de desempleo juvenil” (art. 2.2. a) RDL 5/2021) de las CA.⁴¹

Serán, en este caso, las CA las que tendrán a su vez que distribuir a empresas y autónomos los fondos que se les asignen, mediante las correspondientes convocatorias de ayudas directas (art. 2.4 RDL 5/2021), según los criterios de otorgamiento y selección que el propio RDL 5/2021 ha previsto en sus art. 3 y 4.

En este contexto surgen dudas acerca de si estas convocatorias de ayudas bajo forma de crédito —y no por tanto de subvención *stricto sensu*— gozarán de las ventajas que el RDL 36/2020 ha previsto para favorecer precisamente la canalización de fondos NGEU en el marco del PRTR.

A tenor de la flexibilidad con la que se han diseñado la especialidades en materia de control y gestión presupuestaria (art. 37 a 46 RDL 36/2020),⁴² bien se puede interpretar que las “especialidades de gestión del título IV del RDL 36/2020, incluidas las relativas a la gestión de ayudas y subvenciones⁴³ (art. 60 y s.), son igualmente aplicables a las CA en su tarea de gestión de las ayudas directas previstas por el RDL 5/2021.

En todo caso, la complejidad del entramado regulatorio dispuesto por el RDL 36/2020 de pretensiones generalistas (“medidas urgentes para la modernización de las Administraciones Públicas”), pero de alcance sectorial (“ejecución del PRTR”), da lugar a estas y otras muchas dudas.

2.5 Las reformas normativas pendientes como parte del condicionado del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Remisión

Sin entrar en detalle, dados los límites de este trabajo, al menos ha de apuntarse telegráficamente que la gestión del PRTR en el ámbito estatal lleva —y llevará— consigo una extensa actividad normativa de desarrollo: desde las declaraciones de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE, en adelante), las convocatorias de manifestaciones de interés o las convocatorias de proyectos, como es el caso por ejemplo de MOVES (Movilidad Eficiente & Sostenible), entre otras muchas, de contenido sectorial y de gestión.⁴⁴

Pero, además, y fundamentalmente, el compromiso que España ha acordado en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia incluye otro tipo de reformas legales de mucho mayor calado. Me refiero a las relativas al sistema de pensiones y las reformas laboral y tributaria, que obviamente no se tratan en este trabajo.⁴⁵

3 Análisis crítico de algunos aspectos del modelo estatal para la gestión de los NGEU

3.1 Una gestión centralizada y presidencialista

A pesar de la intensa actividad que está teniendo lugar a nivel autonómico y también local en relación con los Fondos *NextGenerationEU*,⁴⁶ la opción política elegida por el Gobierno para su reparto, tal y como se

41 Véase al respecto la Orden HAC/283/2021, de 25 de marzo, por la que se concretan los aspectos necesarios para la distribución definitiva, entre las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, de los recursos de la Línea COVID de ayudas directas a autónomos y empresas prevista en el título I del RDL 5/2021.

42 Así, por ejemplo, el art. 37 relativo a la tramitación anticipada de los expedientes de gasto, donde se menciona “cualquier tipo de expediente que se financie con fondos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia y del REACT-EU...”.

43 Font i Llovet, Tomàs (2021:124-125).

44 Puede consultarse con carácter general este [enlace](#).

45 Como así queda claramente recogido en los considerandos de la decisión del Consejo por la que se aprueba el Plan de Recuperación español.

46 El que más y el que menos, CA y EL, han elaborado sus propios planes de recuperación, identificado objetivos estratégicos, e incluso proyectos concretos en búsqueda de la financiación europea.

deduce de la estructura de gobernanza dispuesta en el RDL 36/2020, es claramente centralista. Y es más, puede incluso calificarse como presidencialista.⁴⁷

Siendo el Gobierno central el destinatario inicial y responsable ante la Unión Europea de la recepción y reparto de los citados fondos, es él quién va a decidir qué, cómo, cuándo y dónde van a llegar dichos fondos. Destaca en este sentido la función central atribuida a la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 14), presidida por el presidente del Gobierno⁴⁸, así como el Comité Técnico para el PRTR (art. 15), órgano colegiado de 20 personas, cuya composición decidirá la anteriormente citada Comisión.⁴⁹

El papel formalmente reservado a las CA y, ni qué decir, a las EL, es relativamente residual. Ciertamente, el art. 13.2 del RDL 36/2020 prevé expresamente que “en el proceso de elaboración inicial del plan serán oídas las comunidades autónomas y las entidades locales...”. Pero poco más se dice. En todo caso, no hay en la norma aprobada compromiso concreto alguno de carácter sustantivo o material. Las referencias a las CA y a las EL quedan limitadas a los mecanismos de coordinación y cooperación diseñados. Especialmente se contempla en la Conferencia Sectorial del PRTR,⁵⁰ que contará como órgano de apoyo con una “Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos”, compuesta por los responsables inmediatos de esta materia del Estado, de las CA y de Ceuta y Melilla.⁵¹ La elección de la Conferencia Sectorial como instrumento organizativo parece más que razonable.⁵² La posibilidad que este mecanismo ofrece para alcanzar acuerdos y compromisos resulta valiosa en las circunstancias concretas que plantea el reparto de fondos.⁵³ En todo caso, solo el futuro nos permitirá saber si realmente este instrumento podrá cumplir las funciones encomendadas y las expectativas generadas, estando pendiente todavía de conocer su reglamento de funcionamiento.⁵⁴

Hay que tener en cuenta que paralelamente al trabajo de coordinación de esta Conferencia Sectorial del Plan la Recuperación, Transformación y Resiliencia, el resto de conferencias sectoriales concernidas por los objetivos del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia son también cauce de coordinación entre el Estado y las AP, como ya se ha mencionado.

Las entidades locales, por su parte, tienen una capacidad de interlocución mucho más limitada.⁵⁵ Y ello a pesar del papel que por su proximidad con el ciudadano tienen en la identificación de necesidades y en el arraigo y desarrollo económico de muchas actividades económicas, sobre todo de las pymes. Aunque el RDL 36/2020 menciona a las EL en su art. 13. 2 que regula su necesaria participación en la elaboración y aprobación del Plan Nacional para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, y en el art. 19.2 párrafo 3º, como posibles participantes —a través de la FEMP— en la Conferencia Sectorial, la impresión general es que el papel que van a poder desempeñar en todo este proceso será menor.⁵⁶

Teniendo en cuenta, como se verá más adelante, el criterio no territorial⁵⁷ y sí por proyectos por el que el Gobierno ha optado para el reparto de los fondos, el papel institucional y formal de estas estructuras de

47 Ver *supra* ap. 3.2.1 *in fine*. En este sentido, también, Martínez López-Muñiz, José Luis (2021).

48 Las funciones de esta Comisión están previstas en el art. 14.3 RDL 36/2020.

49 Puede consultarse su composición en este [enlace](#).

50 Art. 19.1 del RDL 36/2020. La citada Conferencia quedó ya constituida en 21 de enero de 2021. Se reunió posteriormente en abril y a fines de julio. En el momento de redactar estas líneas aún se está a la espera de conocer el contenido de su Reglamento interno.

51 Art. 19.3 del RDL 36/2020.

52 Una visión reciente desde la experiencia del funcionamiento de las conferencias sectoriales, puede verse en Pérez Medina, José María (2020). También reflexiona sobre su papel Solozábal Echavarría, Juan José (2019: 63).

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

54 Ver [enlace](#). Visitado el 24 de agosto de 2021. Señala esta anomalía en relación con otras Conferencias Sectoriales, Pérez Medina, José María (2020: 4).

55 No obstante, en la práctica está previsto que la FEMP esté presente a través de la Conferencia Sectorial del PRTR, a pesar de que el art. 19 del RDL 36/2020 no menciona en ningún momento la representación de las EL.

56 Así lo ha denunciado Colás Tenas, Jesús (2021: 49).

57 En la nota de prensa publicada el 21 de enero de 2021 por el Gabinete de Prensa de la Ministra de Hacienda, que preside la

gobernanza previstas para dar voz a CA y EL es, en mi opinión, pobre. No es descartable que la realidad de las cosas haga que la necesidad imperiosa de colaborar entre los distintos poderes públicos pueda acabar discurriendo por cauces de negociación informales, con el consiguiente impacto en términos de transparencia e igualdad.

En mi opinión, la fragilidad de este modelo de gobernanza para repartir los fondos en función de la calidad de los proyectos y su capacidad para optimizar los intereses generales corre el riesgo de pugnar con los muy diversos intereses territoriales. Por ello, el centralismo con el que está diseñado el modelo, permite pronosticar no solo la mencionada negociación sino, quizá también, por qué no decirlo, cierto mercadeo.

3.2 La aprobación de un Plan Nacional como marco: ¿naturaleza jurídica del Plan?

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

La redacción y aprobación de un plan de estas características es una exigencia europea para optar a los fondos del NGEU (arts. 17 y 18 del Reglamento (EU) 2021/241),⁵⁸ y es la Comisión (art. 19) la competente para evaluar dichos planes y su adecuación a las exigencias que la UE ha previsto, siendo finalmente el Consejo quien, a propuesta de la Comisión⁵⁹ (art. 20), aprobará los planes presentados por los Estados miembros.⁶⁰ Este modelo de control económico por parte de las instituciones europeas no hace sino ahondar en un modo de funcionar ya consolidado en materia económica, financiera y fiscal en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, desde 1997.⁶¹

No obstante, sí hay, a mi juicio, novedades sustanciales. Los planes que los Estados miembros han de presentar en el contexto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia van mucho más allá del mero control del equilibrio de las cuentas públicas, pues someten a la aprobación del Consejo —vía aprobación del Plan— lo que, en definitiva, es la dirección política de cada Estado miembro.

Más allá de ello, la forma de proceder mediante instrumentos de planificación económica general evoca, de alguna manera, tiempos pasados. En este sentido, no deja de ser curioso que disponiendo como disponemos en nuestra CE de un precepto como el art. 131,⁶² que regula un determinado modelo de planificación económica con previsiones procedimentales pensadas para garantizar el principio de participación, se haya actuado total y absolutamente al margen de esta disposición constitucional. El propio Consejo de Estado, en su dictamen, apuntaba precisamente la posibilidad de recurrir al Consejo Económico y Social, órgano de participación cuya creación está prevista en el art. 131.2 CE.⁶³

Conferencia Sectorial en virtud de lo dispuesto por el art. 19.2 con ocasión de su constitución, se recordaba a las CA que “el reparto de los fondos se fija a través de estas políticas palanca y no por territorios. Por tanto, serán las conferencias sectoriales de cada una de esas áreas —por ejemplo, la de vivienda— las encargadas de establecer el reparto de esos recursos”. El acuerdo del Consejo de Ministros publicado en BOE de 30 de abril de 2021, p. 51347, por el que se aprueba el PRTR, se insiste en “un proyecto de país”.

58 El BOE publicó el 30 de abril la Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el PRTR publicado como anexo y con indicación de la página web del Ministerio de la Presidencia para acceder al contenido concreto del Plan.

59 Ver en este sentido la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia del España (2021/0156 [NLE]) que la Comisión remitió al Consejo en 16 de junio de 2021.

60 Como así tuvo lugar en la reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea (ECOFIN), celebrada el 13 de julio de 2021.

61 Salvador Armendáriz, María Amparo (2020).

62 Con carácter general, me remito a los trabajos clásicos de Bassols Coma, Martín (1989) o Martín–Retortillo, Sebastián (1988: 325-436).

63 Ver dictamen Consejo de Estado 783/2020: 49.

En el pasado siglo y en el contexto de las economías occidentales, la dirección de la política económica por medio de planes ha estado muy vinculada a las políticas keynesianas⁶⁴ y al consiguiente incremento de gasto público, como ocurre ahora con los fondos NGEU. Recuerda incluso otros momentos de nuestra historia en los que —al igual que ahora— se llevó a cabo un esfuerzo financiero público importante con el objetivo de lograr un crecimiento económico dirigido hacia determinados sectores y regiones.⁶⁵ Ciertamente, ahora los objetivos estratégicos —digitalización, economía verde y cohesión social— son otros y existen enormes diferencias. Pero, sin embargo, pueden identificarse algunos elementos comunes. Entre estos está sin duda la conciencia de transformación de la economía desde el poder público, algo que por otra parte ya fue explorado en otros momentos de nuestra historia.⁶⁶ Aparece además el control central, así como el uso de herramientas jurídico-administrativas de colaboración público-privada.⁶⁷

En todo caso, en cada momento histórico, la planificación de la intervención pública de la economía se adapta a las características y rasgos del derecho y de la economía de su tiempo.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, cabe preguntarse qué caracterización jurídica puede tener el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia que el Gobierno aprobó⁶⁸ —mediante acuerdo del Consejo de Ministros—, envió a la Comisión y el Consejo Europeo aprobó el pasado 16 de junio. ¿Cuál es su valor jurídico? ¿Tiene carácter vinculante? ¿A quién vincula? ¿Qué procedimiento se ha seguido para su elaboración? ¿Qué valor otorga para su validez la aprobación del Consejo Europeo? ¿O, estaremos acaso, ante un mero instrumento político?

En mi opinión, han de distinguirse dos planos: a) el papel del PRTR a escala interna y b) el papel del PRTR a escala europea. Comenzando por este último, el papel atribuido al PRTR dentro del procedimiento europeo previsto para acceder a los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia opera a modo de compromiso entre dos partes, como una suerte de convenio o acuerdo. España recibe unos fondos —ya sea a fondo perdido, ya como préstamo— a cambio de cumplir con un programa de acciones políticas y económicas. Pudiera quizá recordar al condicionado del *Memorandum of Understanding*, como ocurrió en 2012 con el rescate bancario, si bien en este caso el papel de España en la determinación de sus opciones políticas y económicas es mayor, aunque siempre dentro del marco predeterminado por la UE. En todo caso, sí implica un compromiso jurídico puesto que acarrea consecuencias en caso de incumplimiento, según prevé el Reglamento (EU) 2021/241.

A nivel interno, sin embargo, la configuración jurídica del PRTR resulta mucho más vidriosa. Y así se pone de manifiesto desde un inicio, a la vista de las escasas previsiones para su procedimiento de elaboración y de la dificultad —a mi juicio— de arbitrar vías revisoras sobre su contenido inicial e, incluso, posteriormente sobre su concreción. Ni siquiera es sencilla su calificación como “disposición general” o, en su caso, como “acto administrativo”.

Respecto de su posible consideración como “disposición general”, su procedimiento de elaboración y régimen de publicidad —totalmente al margen de las previsiones de los arts. 22 y ss. de la Ley del Gobierno— y, en mi opinión, la ausencia de eficacia normativa frente a terceros me lleva a pensar que estamos, cuando menos, ante “otra cosa”.

En mi opinión es evidente que constituye fundamentalmente un compromiso político. No obstante ¿podría plantearse su posible consideración bajo la modalidad de “acto del gobierno”? Lo cierto es que su extenso e indeterminable contenido convierte esta decisión en prácticamente “incontrolable”, más allá del eventual control del órgano competente para su aprobación (art. 13.1 RDL 36/2020) y de las escasas referencias al

64 Martín-Retortillo, Sebastián (1988: 353-356).

65 En particular, me refiero al modelo desarrollista del periodo 1964-1975 y los planes de desarrollo. También entonces se contó con financiación exterior (FMI y Banco Mundial) y, curiosamente igual que ahora, se empezó con el automóvil (Valladolid-FASA Renault y Vigo-Citroën), entre otros sectores. Ver, en Tortella, Gabriel y Núñez, Clara Eugenia (2011) y Matés, Juan Manuel (2013).

66 En relación con el s. XIX, ver Martín-Retortillo, Sebastián (1988: 355-339).

67 Véase, entre otras, las referencias a la acción concertada, en García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón (2001: 665-671) y el clásico, Salas Hernández, Javier (1968).

68 Rivero Ortega, Ricardo (2021: 68-69) habla de una “herramienta híbrida de gestión que se desenvuelve entre lo político y lo jurídico”. El comentario al art. 12 es de Miguel Ángel Andrés Llamas.

procedimiento (art. 13.2 RDL 36/2020). El control judicial de su contenido (art. 12.3 RDL 36/2020) se antoja complejo, no solo por el alcance de la discrecionalidad atribuida al Gobierno, también por la complejidad para identificar interesados legitimados en este caso.

3.3 Gestión por proyectos y no reparto territorial: los PERTE

Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica constituyen, sin duda, una de las principales innovaciones del RDL 36/2020. Los PERTE se presentan como el instrumento jurídico que va a permitir canalizar la colaboración público-privada en el contexto de la gestión de los Fondos NGEU. Pero ¿qué es un PERTE desde la perspectiva del derecho administrativo?

El art. 8.1 los describe como “proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española”. Y lo más interesante, dice que “podrán ser reconocidos”.⁶⁹ No dice “podrá ser aprobado”. El párrafo segundo del art. 8 establece que “la declaración de un proyecto como PERTE se realizará por acuerdo de Consejo de Ministros”, a propuesta de uno o varios ministerios. El párrafo tercero da cuenta de los criterios que permiten reconocer a un proyecto como PERTE (contribución al crecimiento económico, carácter innovador, importancia cuantitativa y cualitativa... y, por supuesto, contribuir “de forma concreta, clara e identificable a uno o más objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española, en particular en lo que se refiere a los objetivos marcados a escala europea en relación con el Instrumento Europeo de Recuperación”. Y poco más se dice en el RDL 36/2020 acerca de qué sea un PERTE. Surgen entonces muchas dudas: ¿cuántos podrán declararse? ¿Hay *numerus clausus*? ¿Hay límites temporales? ¿Sus promotores podrán ser también sujetos privados? ¿Qué procedimiento sigue el supuesto “trámite para la declaración” de un PERTE? ¿Existe alguna suerte de derecho a ser declarado PERTE por parte del Gobierno si un proyecto cumple con los criterios del art. 8.3?

El diseño del PERTE se completa con lo dispuesto en el art. 9 sobre las entidades interesadas en un PERTE y el registro estatal que para ellas habrá de crearse por parte del Ministerio de Hacienda.⁷⁰

Aunque no se dice expresamente en el art. 8, entiendo que los acuerdos del Consejo de Ministros declarando un PERTE habrán de ser publicados en el BOE, pues solo de esa manera tiene sentido la creación de un registro de entidades interesadas en los PERTE (art. 9.1 RDL 36/2020), cuya inscripción debe vincularse a un PERTE concreto. El art. 11.1 dispone que esta inscripción podrá ser considerada como requisito necesario para ser beneficiario de ayudas.⁷¹ Cada PERTE, junto con aquellos sujetos públicos o privados que manifiesten estar interesados, configuran un marco entorno a una idea —proyecto— y unos sujetos —interesados registrados— que van a poder acceder, de un modo u otro, a los fondos NGEU.

Con todo son muchas las incógnitas que sigue suscitando el análisis de este nuevo mecanismo.⁷² Entre las cuestiones por discernir se encuentran, entre otras, a) la relativa al sujeto promotor de un PERTE,⁷³ b) el eventual carácter normativo del PERTE y, en su caso, sus implicaciones,⁷⁴ c) la vinculación entre los PERTE

69 Hasta la fecha solo se ha aprobado un PERTE, el del coche eléctrico (Orden PCM/756/2021, de 16 de julio, por la que se publica el acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio de 2021, por el que se declara como PERTE el desarrollo de un ecosistema para la fabricación del Vehículo Eléctrico y Conectado). Para conocer los detalles del proyecto, consúltese la [memoria descriptiva](#). Otros tres están en fase de “estudio”. Ver [enlace](#) (visitado el 30 de agosto de 2021).

70 En el momento de terminar de redactar estas líneas no hay noticia del mencionado registro.

71 “...en el caso de que se prevea así en las bases reguladoras, o en la convocatoria, si esta última incluye a las bases reguladoras, y de acuerdo con la planificación de medidas de apoyo y colaboración público-privada proyectadas”.

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

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

74 En la medida en que su funcionamiento sugiere ciertas semejanzas con la ejecución de los planes estratégicos de subvenciones (art. 8 Ley General de Subvenciones.). Si así fuera, ello nos llevaría a plantearnos las consiguientes dudas acerca de su procedimiento de elaboración, aprobación y publicación.

y los “instrumentos de planificación estratégica para la gestión” mencionados en art. 23 RDL 36/2020, d) la posibilidad de que un PERTE pueda institucionalizarse a través de algún tipo de forma jurídico-pública (consorcio⁷⁵ o sociedad de economía mixta) y e) la posición jurídica —derechos y deberes— de aquellas entidades que acrediten su condición de entidad interesada en un PERTE. Estos y muchos más son algunos de los problemas jurídicos que suscita la nueva regulación y sus nuevas estructuras de gestión y sobre los que el RDL 36/2020 no aclara gran cosa.

En todo caso, el PERTE se presenta como un mecanismo de canalización de proyectos que deja de lado la perspectiva territorial. Otra cosa son las decisiones —políticas— que determinen la concreta —o concretas— ubicaciones de las inversiones que se lleven a cabo en el marco de un PERTE, decisiones que no podrán ser ajenas a las exigencias de los principios de igualdad, proporcionalidad y eficacia.⁷⁶

Siempre ayuda acudir a las categorías ya conocidas e intentar identificar algún elemento que permita, llegado el caso, integrar el régimen jurídico de las nuevas instituciones. En este sentido, los PERTE, como instrumento de planificación cumplen más de una función: son marco de la actividad de dispensación de ayudas, así como de las inversiones públicas, tanto de infraestructuras públicas y, por lo tanto, de actividad de contratación pública, como de la iniciativa empresarial pública de “dación de bienes al mercado”. Tanto en el primer caso como en este último de la actuación empresarial pública, los poderes públicos deberán respetar las reglas de una “economía de mercado”, y consiguientemente, las normas de la competencia incluida la de ayudas públicas, como bien recuerda el art. 8.5 del RDL 36/2020.

3.4 Opción por una presencia pública intensa y directa: los consorcios y las sociedades de economía mixta

La elección que finalmente se haga de los mecanismos jurídicos que den forma al uso de los fondos dependerá, ciertamente, de varios factores. Dependerá del tipo de proyecto del que se trate y, en relación con ello, de la eficiencia del mecanismo elegido para llevar a buen puerto ese proyecto.

En el marco del objetivo de ahondar en la colaboración público-privada, destaca en el RDL 36/2020 el papel que pueden llegar a tener los consorcios⁷⁷ (art. 68) y las sociedades de economía mixta⁷⁸ (art. 69).

Las novedades introducidas en relación con estas dos modalidades institucionales que permiten la colaboración público-privada⁷⁹ mediante la creación una persona jurídica de composición mixta van en la línea de facilitar su creación y puesta en marcha, aligerando algunos de su trámites.⁸⁰ Aunque no se diga expresamente se deduce de ello que el Gobierno, autor del RDL, ha buscado vías que faciliten la intervención económica directa, frente a la tradicional intervención indirecta que implican otras formas de actuación, como son el otorgamiento de ayudas y subvenciones o la contratación pública. Obviamente, también se contemplan estas otras formas para hacer llegar los fondos al sistema económico. Pero, la opción por la presencia e iniciativa empresarial directa constituye una novedad en lo que ha sido, hasta hace muy poco tiempo, el modelo de intervencionismo público en la economía. La aproximación política que se tenga acerca del modelo económico y del alcance que haya de tener la intervención de los poderes públicos en la economía determina las preferencias por el diseño de unos mecanismos u otros. Cada solución diseñada implica riesgos y condicionantes, tanto desde el punto de vista de los resultados económicos previstos, como los de carácter jurídico por lo que se refiere al régimen

75 Así, por ejemplo, en el caso del PERTE del coche eléctrico, se anuncia la constitución de un consorcio público-privado, impulsado por el Gobierno para la construcción de una [planta de baterías eléctricas](#).

76 Como ha sido la decisión que ha situado en Barcelona, concretamente, en Martorell, sede de SEAT, las primeras inversiones del PERTE del coche eléctrico.

77 Ver el clásico Martínez López-Muñiz, José Luis (1974).

78 Rego Blanco, María Dolores (2017).

79 López Mora, M^a Eugenia (2021).

80 Así, en el caso de los consorcios el art. 68.1 y 2 del RDL 36/2020 elimina la autorización legal que el art. 123.3 a) de la LRJSP prevé para la creación de consorcios, cuando se trata de crear consorcios para la ejecución o realización de proyectos del PRTR. En este caso, se prevé que sea la Comisión del PRTR quien autorice dicha creación previo informe favorable del Comité técnico. En el caso de las sociedades de economía mixta podrán adjudicárseles directamente concesiones de obras o servicios relativos a un proyecto enmarcado en el PRTR (art. 69.1). No obstante, la elección del socio sí habrá de someterse a las exigencias de la LCSP, según proceda según el tipo de contrato.

jurídico aplicable a los sujetos privados cuando operan en el mercado (art. 38 CE) o de los sujetos públicos, cuando eligen la iniciativa pública (art. 128.2 CE). Unos y otros se rigen por principios distintos, en ocasiones alineados, pero que en ningún caso debieran confundirse. En este sentido, estas formas institucionales híbridas plantean no pocas dificultades.

No debe olvidarse que el recurso a estas especialidades institucionales deberá someterse estrictamente a las exigencias de la contratación pública. En este sentido, preocupa la flexibilidad con que se ha diseñado el régimen de concesiones de obras o servicios a las sociedades de economía mixta en el art. 69.2 del RDL 36/2020.

3.5 La preocupante visión del procedimiento administrativo como “obstáculo”

Como ya se ha dicho, uno de los *leitmotiv* de la reforma administrativa es la visión de ciertos trámites administrativos como “cuellos de botella” para lograr una eficiente gestión de los fondos que están por llegar. La solución adoptada pasa por reducirlos o eliminarlos, pero... solo para aquellos procedimientos —de subvenciones o de contratos— que impliquen el uso de los fondos provenientes del NGEU. Pero, si el mal es tan grave ¿qué pasa entonces con el resto de procedimientos de otorgamiento de subvenciones o de contratación? ¿Dejamos que se mantengan?⁸¹

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

Uno de los elementos claves de la reforma es, precisamente, el del papel que la función de intervención va a tener ya sea en materia de contratos, de subvenciones o de cualquier otra decisión de los poderes públicos que implique la disposición de fondos públicos. Sin embargo, los riesgos de la eliminación de ciertos controles (singularmente los propios de la función de intervención del gasto) han sido señalados con gran claridad por el Consejo de Estado en su dictamen.⁸² Sus salvedades más severas son las que afectan a esta cuestión y fueron incorporadas razonablemente en el texto finalmente publicado del RDL 36/2020.

Con todo, y a pesar de esta reducción y simplificación de trámites, el control de la gestión y ejecución de los proyectos se presenta ardua, considerando que estos aumentarán en número y complejidad. La Intervención va a quedar sometida, a buen seguro, a una mayor presión de trabajo que va a recaer sobre unas estructuras administrativas que, a pesar de las previsiones en materia de personal incluidas en la reforma,⁸³ están sobrecargadas.⁸⁴ En este sentido, los mismos recursos —personales y materiales— para más volumen de trabajo llevan aparejados un doble riesgo: a) la paralización o el retraso por la sobrecarga de tareas en manos de la administración supervisora, o b) el descontrol, con los riesgos que ello conlleva. La gestión de los Expedientes de Regulación de Empleo (ERTE) durante la pandemia ha sido una buena muestra de esto que quiero apuntar.

81 Bustos Pretel, Gerardo (2021: 261 y 265).

82 Hasta el punto de motivar cambios en la redacción del RDL respecto del borrador analizado por el Consejo de Estado. Probablemente así se explica la tardanza en aparecer publicado en el BOE, ya que su aprobación tuvo lugar por el Consejo de Ministros celebrado el 22 de diciembre (ver [nota de prensa](#)). Sin embargo, el RDL 36/2020 no fue publicado en el BOE hasta el 31 del mes, dándose la paradoja de que antes fue publicado el que lleva el número 37/2020 (BOE del 23 de diciembre). Teniendo en cuenta que el dictamen del Consejo de Estado es del 21 de diciembre, todo hace pensar que, durante ese tiempo, el Gobierno procedió a corregir los aspectos que planteaban salvedades esenciales en el texto.

83 En este sentido, *vid.* art. 27 a 34 del RDL 36/2020.

84 Mota Sánchez, Eva (2021: 629).

4 Valoración final

Las reformas de las normas administrativas generales que se han introducido, principalmente, a través del RDL 36/2020 para permitir una gestión más eficaz de los fondos NGEU, dejan abiertas muchas cuestiones de gran interés jurídico. He apuntado algunas de ellas: el centralismo presidencialista del modelo de gobernanza, la dirección económica planificada y europeizada, el papel de los PERTE como nueva herramienta jurídica, la iniciativa pública empresarial o los riesgos de la reducción o eliminación de trámites. Con todo, se hace necesario poner de manifiesto el esfuerzo colectivo que esta oportunidad requiere. En este sentido, en mi opinión, la mayor y mejor adhesión al “proyecto de país” que ahora se quiere edificar necesita, con urgencia, desarrollar las herramientas de *accountability* y transparencia a las que la sociedad actual está acostumbrada en la era digital, y que hasta el momento resultan insuficientes. Solo así el país podrá sentir como propio aquello que en definitiva está llamado a pagar vía eurobonos, pues no olvidemos que también nosotros —y nuestros hijos— pagaremos esa deuda.

Bibliografía

- Baño León, José María. (2020). Confusión regulatoria en la crisis sanitaria. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 209, 11-22.
- Bassols Coma, Martín. (1989). *La planificación y la intervención pública en la economía*. En varios autores, *La empresa en la Constitución Española* (p. 137-162). Pamplona: Aranzadi.
- Blanquer, David (coord.). (2020). *COVID-19 y Derecho Público*. València: Tirant lo Blanch.
- Bustos Pretel, Gerardo. (2021). Ante un ensayo de simplificación y agilización por decreto. En Concepción Campos Acuña (coord.), *La gestión de los Fondos Next Generation* (p. 215-270). Madrid: La Ley.
- Campos Acuña, Concepción (coord.). (2021). *La gestión de los Fondos Next Generation*. Madrid: La Ley.
- Colas Tenas, Jesús. (2021). Los gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación. *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 37-51.
- Font i Llovet, Tomàs. (2021). El régimen de subvenciones y los fondos europeos para la recuperación. *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 115-142.
- Fortes Martín, Antonio. (2018). Las Agencias estatales y su supresión (diferida) por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público ¿reorganización o desorganización administrativa? En Marcos Vaquer Caballería, Juan Antonio Moreno Molina y Antonio Descalzo González (coord.), *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso* (p. 2341-2367). Vol. 3 (Organización y poder de organización). València: Tirant lo Blanch.
- García Álvarez, Vicente, Arias Aparicio, Flor, y Hernández Díez, Enrique. (2020). *Lecciones jurídicas para la lucha contra una pandemia*. Madrid: Iustel.
- García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás Ramón. (2011). *Curso de Derecho administrativo*. Vol. I, 10a ed. Madrid: Civitas.
- Gimeno Feliu, José María. (6 de octubre de 2020). [Los pilares de Next Generation EU y la contratación pública](#). [Entrada de blog]. *Observatorio de contratación pública*.
- Gimeno Feliu, José María. (2021). De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución. *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 88-114.
- Hidalgo Pérez, Manuel. (2020). *Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos*. *EsadeEcPol Policy Brief*, 3. Esade.

- Iglesias Rey, Patricia. (2021). Transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los fondos COVID. En Concepción Campos Acuña (coord.), *La gestión de los Fondos Next Generation* (p. 553-590). Madrid: La Ley.
- Jiménez Asensio, Rafael. (25 de octubre de 2020). [¿Gestión de fondos europeos Next Generation con una Administración obsoleta?](#) [Entrada de blog]. *La mirada institucional*.
- Jiménez Asensio, Rafael. (21 de agosto de 2021a). [La hora de la verdad: organización administrativa y recursos humanos en la gestión de los fondos europeos \(I\)](#). [Entrada de blog]. *La mirada instruccional*.
- Jiménez Asensio, Rafael. (25 de agosto de 2021b). [La hora de la verdad: organización administrativa y recursos humanos en la gestión de los fondos europeos \(y II\)](#). [Entrada de blog]. *La mirada institucional*.
- Kölling, Mario. (2019). Claves del próximo marco financiero plurianual de la Unión Europea. En Francisco Balaguer Castejón y José Tudela Aranda, *Perspectivas actuales el proceso de integración europea* (p. 225-244). Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Kölling, Mario. (2021a). El Reglamento (UE) 2021/241, que establece el mecanismo de recuperación y resiliencia: contexto y alcance. *Unión Europea Aranzadi*, 5.
- Kölling, Mario. (2021b). Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización. *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 14-36.
- López Mora, M^a Eugenia. (2021). Las formas de colaboración público-privada del Real Decreto-ley 36/2020 para la ejecución del Plan de recuperación, transformación y resiliencia: los PERTE y la sociedad de economía mixta. *Contratación administrativa práctica. Revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 172, 40-56.
- López-Jurado Escribano, Francisco de Borja. (2020). Los criterios doctrinales de clasificación de las organizaciones administrativas. *Revista de Derecho Público: teoría y método*, 1, 101-145.
- Luengo García, Elena. (2018). ¿Ha fracasado la política regional en la Unión Europea? Estudio sobre sus beneficios y contraprestaciones, en especial su sistema de control. *Auditoría Pública. Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, 72, 71-86.
- Martínez López-Muñiz, José Luis. (10 de junio de 2021). *La última modernización administrativa*. [Ponencia]. Coloquio “El Derecho administrativo en tiempos de pandemia”. Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA).
- Martínez López-Muñiz, José Luis. (1974). *Los consorcios en derecho español. (Análisis de su naturaleza jurídica)*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Martín–Retortillo, Sebastián. (1988). *Derecho administrativo económico*. Madrid: La Ley.
- Matés Barco, Juan Manuel. (2013). La economía durante el franquismo: la etapa de desarrollo (1960-1974). En Juan Manuel Matés Barco y Agustín González Enciso (coords.), *Historia económica de España* (p. 745-778). Barcelona: Ariel Economía.
- Meseguer Yebra, Joaquín. (2021). La tramitación urgente de proyectos normativos: la ejecución de los fondos europeos para el plan de recuperación, transformación y resiliencia. En Concepción Campos Acuña (coord.), *La gestión de los Fondos Next Generation* (p. 185-214). Madrid: La Ley.
- Moreno Molina, Juan Antonio. (4 de enero de 2021). [Las insuficientes medidas de simplificación y agilización de la contratación pública recogidas en el Real Decreto-ley 36/2020](#). [Entrada de blog]. *Observatorio de contratación pública*.
- Mota Sánchez, Eva. (2021). Auditoría e inteligencia artificial: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En Concepción Campos Acuña (coord.), *La gestión de los Fondos Next Generation* (p. 591-638). Madrid: La Ley.

- Navarro Molines, Gabriel. (2021). *Manual de Fondos Europeos: Programación Gestión, Control y Evaluación. Especial referencia a los aspectos prácticos de los Fondos de Recuperación y Resiliencia*. Barcelona: Bosch.
- Olesti Rayo, Andreu. (2018). El inicio de las negociaciones del Marco Financiero Plurianual 2021-2027. *Revista General de Derecho Europeo*, 45, 1-13.
- Olesti Rayo, Andreu. (2021). La Unión Europea y la financiación de las medidas para afrontar la crisis de la COVID-19. *Revista General de Derecho Europeo*, 53, 243-274.
- Palomar Olmed, Alberto. (2021). La reaparición de las agencias estatales: de nuevo en juego. En Concepción Campos Acuña (coord.), *La gestión de los Fondos Next Generation* (p. 157-184). Madrid: La Ley.
- Pérez Medina, José María. (2020). Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 31, 17-64.
- Rego Blanco, María Dolores. (2017). Novedades sobre la sociedad de economía mixta en la Ley de Contratos del Sector Público de 2017. *Documentación administrativa*, 4, 151-159.
- Rivero Ortega, Ricardo (dir.). (2021). *Modernización de la Administración pública para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia*. Salamanca: Ratio Legis.
- Salas Hernández, Javier. (1968). El régimen de acción concertada. *Revista de administración pública*, 56, 453-482.
- Salvador Armendáriz, María Amparo. (2007). Modelo de Administración institucional en la Ley de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. En José Francisco Alenza García y José Antonio Razquin Lizarraga (coords.), *Organización y procedimientos administrativos: libro homenaje al profesor Francisco González Navarro* (p. 397-426). Pamplona.
- Salvador Armendáriz, María Amparo. (2020). El principio constitucional de estabilidad presupuestaria en el marco de la macroeconomía: consecuencias y dificultades de su juridificación. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2, 161-206.
- Salvador Armendáriz, María Amparo. (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*, 55, 52-87.
- Solozábal Echavarría, Juan José. (2019). La reforma territorial del Estado constitucional. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 23 (ejemplar dedicado a “Reformas necesarias: un nuevo impulso a la modernización del Estado”), 49-64.
- Tapia Hermida, Alberto J. (4 de febrero de 2021). [La sorprendente convalidación del Real Decreto-ley 36/2020 sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para ejecutar 140.000 millones de euros que corresponderán a España de los 750.000 millones de euros del Fondo Next Generation UE](#). [Entrada de blog]. *El Blog de Alberto J. Tapia Hermida*.
- Tortella, Gabriel, y Núñez Romero Balmas, Clara Eugenia. (2011). *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*. 3a ed. Madrid: Alianza Editorial.