

## EL PLAN DE RECUPERACIÓN EUROPEO *NEXT GENERATION EU* Y SU APLICACIÓN EN CASTILLA-LA MANCHA

# La transformación del Estado a través del Plan de Recuperación *Next Generation EU*



El sector público al servicio de la responsabilidad estratégica del Estado  
Ref: PID 2020-115834RB-C31

12/12/2023

**Silvia Díez Sastre**  
Profesora Titular de Derecho Administrativo (acr. Catedrática)  
Universidad Autónoma de Madrid

# Contexto (I)

## Crisis sucesivas



- Se han tratado de definir los contornos de un **Derecho de crisis**, como si se tratara de algo excepcional

*The Return of the State*

*Stato Salvatore*

*Autonomía estratégica UE*

- En **España**, el PRTR tiene un potencial transformador más importante que en otros países ¿Cómo nos está cambiando?
- ¿Y si se está apuntando hacia una nueva posición del Estado en su relación con la sociedad? ¿Y si **no es algo temporal**?

## Contexto (II)

¿Cuál es el papel del Estado en la actualidad en su relación con la Sociedad?



- El Estado está asumiendo una **responsabilidad estratégica** (ejemplo, Programa NGEU) que se proyecta sobre numerosos ámbitos que suponen retos globales de futuro (transición digital y ecológica, igualdad, cohesión social, etc.).
- Hay que definir los **contornos jurídicos** de esa responsabilidad estratégica del Estado: organización, procedimientos, formas de colaboración público-privada, reparto de responsabilidades, financiación.
- El **PRTR** está impulsando y acelerando las transformaciones en ese Estado estratégico.

# Hipótesis

**Europeización por efecto reflejo** del Derecho interno en España (no en todos los Estados miembros)

**Exposición tónica:**

- 1. Homogeneización de la agenda política**
- 2. Reparto del poder a nivel interno**
- 3. Articulación del sistema de fuentes**
- 4. Personificaciones instrumentales**
- 5. Formas jurídicas para la ejecución del PRTR**
- 6. Técnicas de control de cumplimiento del PRTR**

# 1. Homogeneización de la agenda política

# Pilares del NGEU



**Green transition**



**Digital transformation**



**Smart, sustainable and inclusive growth**, including economic cohesion, jobs, productivity, competitiveness, research, development and innovation, and a well-functioning internal market with strong SMEs



**Social & territorial cohesion**



**Health, and economic, social and institutional resilience** with the aim of, inter alia, increasing crisis preparedness and crisis response capacity



**Policies for the next generation**, children and the youth, such as education and skills

# Ejes del PRTR



Transición ecológica



Transformación digital



Cohesión social y territorial



Igualdad de género

## Políticas palanca

Agenda urbana y rural, despoblación y agricultura

Infraestructuras y ecosistemas resilientes

Transición energética justa e inclusiva

Una Administración para el siglo XXI

Modernización y digitalización de industria, Pymes y turismo...

Pacto por la ciencia. Refuerzo Sistema Nacional de Salud

Educación y conocimiento, formación continua...

Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo

Impulso de la industria de la cultura y el deporte

Modernización del sistema fiscal

## Efectos del *spending power*

- La agenda política tiende a la homogeneidad a través del **presupuesto**
- El Estado tiene una gran capacidad **de condicionamiento** de las políticas públicas autonómicas y locales
- Dificultad política para **renunciar** a los fondos, aunque en ocasiones se dirijan a necesidades ya cubiertas:

*Ejemplo: guarderías en determinadas CCAA*

- El **esfuerzo de gestión** de los fondos también dificulta llevar a cabo políticas públicas en otros ámbitos

## 2. Reparto del poder a nivel interno

# Protagonismo del gobierno del Estado

- **Proyecto de país – problema de “absorción” de los fondos, no de diseño del Plan**

*A nivel europeo, problema de agilidad en la aprobación y desembolso de los fondos*

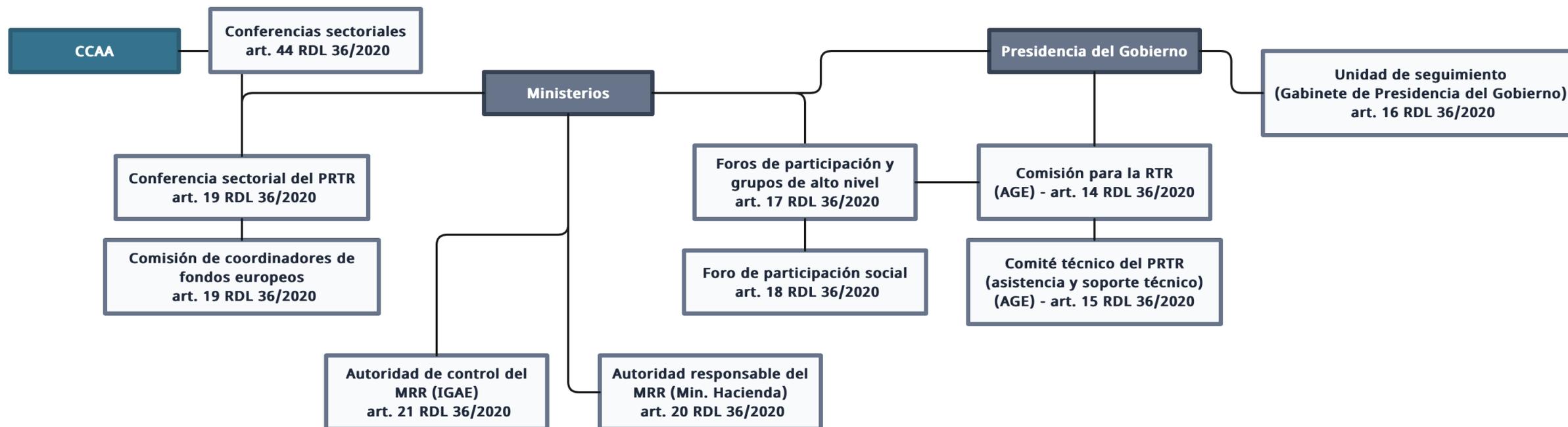
- Impacto de hitos y objetivos, no solo en inversiones, también en reformas legislativas – **protagonismo del Gobierno** (dación trimestral de cuentas a las Cortes, art. 22 RDL 36/2020)

*Tampoco el Parlamento Europeo participó en el Reglamento del MRR ni en su ejecución*

# Recentralización competencial

- Escasa participación territorial en la **elaboración del PRTR**: diseño de hitos y objetivos por el Estado
- Funcionamiento de las **Conferencias Sectoriales**: capacidad de control del resultado por la AGE en la mayoría de los casos
  - 139 Conferencias Sectoriales**
  - 34 Comisiones técnicas**
  - 33 Intercambios de cartas**
  - 35 reuniones bilaterales**
- Participación de **CCAA y EELL** en las **estructuras de gobernanza de los PERTE** al mismo nivel que organizaciones sociales

# Gobernanza PRTR – RDL 36/2020



Elaboración propia.

## Gobernanza CCAA (I)

Comunidad Autónoma	Estructura existente	Estructuras nuevas	
		Interdepartamental	Departamental
<b>Andalucía</b>	Consejería de Hacienda y Financiación Europea / SG de Hacienda	Comisión Delegada, Comité Técnico, Oficina Técnica de coordinación de la contratación con Fondos Europeos	---
<b>Aragón</b>	---	Unidad transitoria para impulso y apoyo a gestión coordinada de subproyectos PRTR	
<b>Asturias</b>	---	Comité Asesor de Fondos Europeos	Oficina de Proyectos Europeos
<b>Illes Balears</b>	---	Comisión Interdepartamental de Inversiones Estratégicas	Oficina de Planificación y Coordinación de Inversiones Estratégicas
<b>Canarias</b>		Comisión de Planificación y Gobernanza, Comité Director de Planes y Proyectos	Autoridad responsable AGE para el MRR + Unidades administrativas temporales (8 SDG)
<b>Cantabria</b>	Consejería de Economía y Hacienda / DG Fondos Europeos	---	---
<b>Castilla y León</b>	---	Oficina de Coordinación de Fondos de la UE	DG de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística / Servicio de Seguimiento y Difusión de Fondos Europeos
<b>Castilla-La Mancha</b>	---	Comisión Delegada para los Fondos Europeos del PRTR / Comisión Regional de Coordinación de Fondos / Grupo de trabajo transversal de asistencia y apoyo técnico	---

Elaboración propia a partir del Informe TCu.

## Gobernanza CCAA (II)

Comunidad Autónoma	Estructura existente	Estructuras nuevas	
		Interdepartamental	Departamental
<b>Cataluña</b>	Secretaría de Asuntos Económicos y Fondos Europeos / DG Fondos Europeos / DG Contratación Pública	Comisión interdepartamental de gobierno para la recuperación económica y gobernanza de los fondos NGEU / Comisión técnica	---
<b>Extremadura</b>	DG de financiación autonómica y fondos europeos / Servicio de coordinación de fondos europeos	Comisión de Fondos Europeos / Comité técnico	---
<b>Galicia</b>	---	Comisión de Fondos Europeos / Comité técnico	SDG de proyectos públicos del MRR
<b>Madrid</b>	---	SDG del MRR	---
<b>Murcia</b>	---	Comisión para la recuperación y transformación	Unidad de Coordinación del Instrumento Europeo de Recuperación
<b>Navarra</b>	DG Intervención	---	Servicio de Coordinación del PRTR / Sección de Coordinación del PRTR
<b>País Vasco</b>	---	Comisión interdepartamental para el MRR	Dirección de política de cohesión y fondos europeos
<b>La Rioja</b>	DG de Fondos Europeos y Oficina en Bruselas	---	---
<b>Comunitat Valenciana</b>	---	Comisión de seguimiento de la Estrategia Valenciana de Recuperación / Comité técnico (oficina valenciana para la recuperación)	---

Elaboración propia a partir del Informe TCu.

# PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica)

Total: más de 35.000 M€ de inversión pública / vocación de permanencia



31 diciembre 2022



PERTE  
CHIP

12.250 M€

Fabricación e I+D en industria de microelectrónica y semiconductores



PERTE  
ERHA

10.475 M€

Energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento



PERTE  
SALUD DE  
VANGUARDIA

1.650 M€

Atención digital personalizada, I+D sanitario, formación de profesionales sanitarios



PERTE  
CADENA  
AGROALIMENTARIA

1.450 M€

Mejora de eficiencia y sostenibilidad en regadíos



PERTE  
VEC

4.295 M€

Competitividad y sostenibilidad industrial del sector del automóvil



PERTE  
DESCARBONIZACIÓN  
INDUSTRIAL

3.100 M€

Descarbonización de la industria manufacturera y gasintensiva



PERTE  
NUEVA ECONOMÍA  
DE LA LENGUA

1.100 M€

Actuación integral para la diversificación del sector, su sostenibilidad y digitalización



PERTE  
AEROSPACIAL

923 M€

Eficiencia energética, digitalización y modernización del sector aeronáutico



PERTE  
DIGITALIZACIÓN  
DEL CICLO DEL AGUA

2.790 M€

Digitalización del ciclo del agua en municipios, comunidades de regantes y sector industrial



PERTE  
ECONOMÍA SOCIAL  
Y DE LOS CUIDADOS

1.808 M€

Refuerzo de las inversiones en la nueva economía de los cuidados



PERTE  
ECONOMÍA  
CIRCULAR

792 M€

Acciones en sectores clave: textil, agroalimentario, plásticos y bienes de equipo en energías renovables



PERTE  
NAVAL

310 M€

Actuación integral para la diversificación del sector, su sostenibilidad y digitalización

# PERTE ESyEC



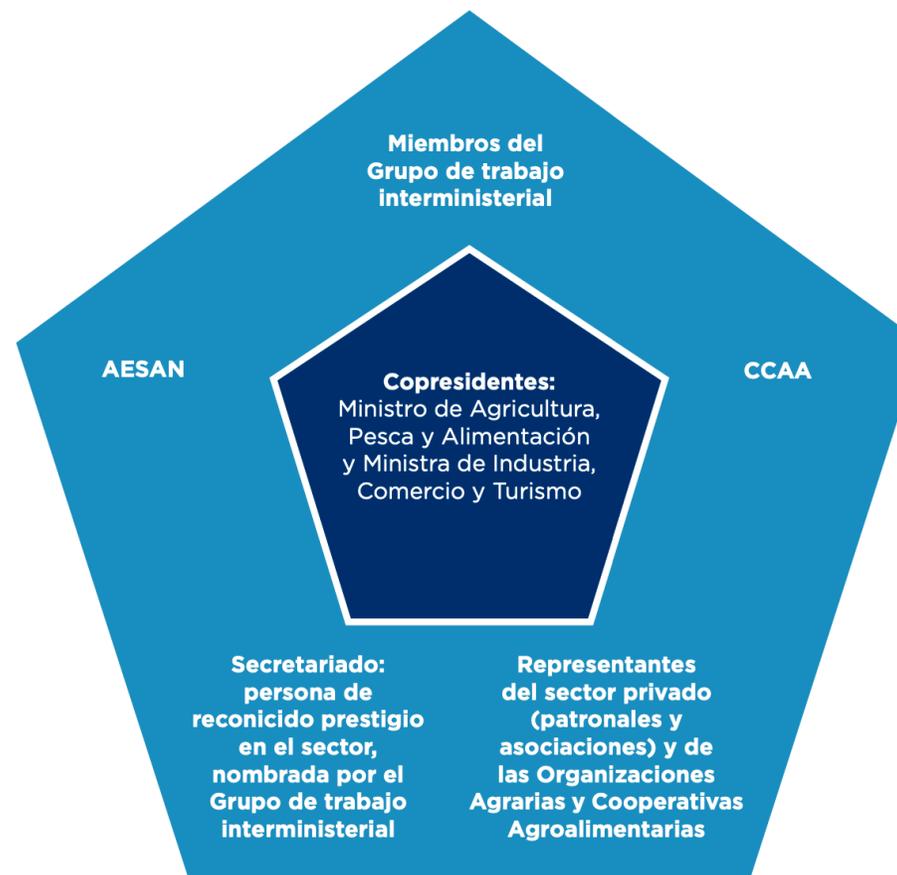
# PERTE Agroalimentario

## GOBERNANZA

### Grupo de trabajo interministerial



### Alianza del PERTE Agroalimentario



### 3. Articulación del sistema de fuentes

# Normativa estatal, instrucciones y guías

Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la AP y para la ejecución del PRTR (normas básicas y normas plenas)

## Reales Decretos de bases reguladoras de subvenciones

Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR

Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, procedimiento y formato de la información a proporcionar para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos del PRTR

Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Instrucciones aclaratorias sobre condición de entidad ejecutora...(Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaria General de Fondos Europeos)

Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la JCCA del Estado sobre aspectos a incorporar en los expedientes de contratos

## Orientaciones para la incorporación de criterios transversales para la ejecución del PRTR (Comité técnico PRTR)

Guía para incorporar la perspectiva de género en las actuaciones financiables en el marco del PRTR para AAPP y sujetos privados (Ministerio de Igualdad)

Guía práctica para la aplicación de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el PRTR

Guía básica para la aplicación del PRTR de OIReScon

## Normas autonómicas (I)

*Tribunal de Cuentas n.º 1.515: Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del PRTR*

### Normas con rango de Ley integradoras

ANDALUCÍA

Decreto-Ley  
3/2021, de 16 de  
febrero

ARAGÓN

Decreto-Ley  
2/2022, de 6 de  
abril

ILLES BALEARS

Ley 4/2021, de  
17 de diciembre

CANARIAS

Ley 4/2021, de 2  
de agosto

CASTILLA-LA  
MANCHA

Ley 4/2021, de 25  
de junio

CASTILLA y LEÓN

Decreto Ley  
2/2022, de 23 de  
junio

CATALUÑA

Decreto-Ley  
5/2021, de 2 de  
febrero

EXTREMADURA

Decreto-Ley  
3/2021, de 3 de  
marzo

GALICIA

Ley 9/2021, de  
25 de febrero

REGIÓN DE  
MURCIA

Decreto-Ley 6/2021,  
de 2 de septiembre

COMUNIDAD FORAL DE  
NAVARRA

Decreto-Ley Foral  
4/2021, de 14 de abril

COMUNITAT  
VALENCIANA

Decreto-Ley 6/2021,  
de 1 de abril

- + Reformas en leyes de presupuestos (CANTABRIA, CASTILLA y LEÓN, EUSKADI, MADRID)
- + Normas legales no integradoras (ASTURIAS – Ley 4/2021, de 1 de diciembre)
- + Aplicación supletoria de los preceptos plenos del RDL 36/2020 (MADRID)

## Normas autonómicas (II)

### Normas infralegales

- **La Rioja** – Decreto 39/2021, de 8 de junio (convenios y subvenciones)
- **Euskadi** – Acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de febrero de 2022
- **Principado de Asturias** – Acuerdo de 4 de marzo de 2022, del Consejo de Gobierno

## Normas locales (I)

- La mayor parte de las normas autonómicas se dirigen exclusivamente a la Comunidad Autónoma y su sector público instrumental, **no incluye a las EELL**
  - \* **Excepciones:** art. 13 ter Decreto-ley 6/2021, de la CV: los EELL pueden suscribir instrumentos de colaboración con la Generalitat cuando en su territorio se lleve a cabo un proyecto calificado de interés prioritario
  
- **Incapacidad para dictar normas con rango de Ley:**
  - Aprobación de **instrumentos de organización interna** para agilizar las actuaciones

## Normas locales (II)

**Plan de actuación municipal aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Valladolid para la gestión de proyectos vinculados al PRTR, de 26 de enero de 2022 (vinculación al SP local y a los perceptores de fondos)**

**Instrucción 2/2021, de Secretaría General del Ayuntamiento de Valladolid, para la agilización de los procedimientos administrativos relacionados con proyectos de RTR**

**Instrucción de 30 de agosto de 2022 de Dirección de Gerencia Municipal del Ayuntamiento de Pamplona para la gestión y seguimiento de proyectos financiados con el PRTR**

**Guía de la FEMP para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del PRTR**

**Guía práctica de la FEMP para la aplicación de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistémico del riesgo de interés en los procedimientos que ejecutan el PRTR**

**Recomendaciones, guías para la implantación de ZBE**

# Sistema de fuentes

- **Dificultad en la aplicación del sistema de fuentes:** básico, no básico, supletoriedad...
- Aparición de numerosos **textos no normativos**
  - Guías
  - Recomendaciones
  - Instrucciones
  - (El propio TCu recomienda en su informe que se incrementen estas herramientas para facilitar la actividad a sus organizaciones)
- Problema de determinación de la naturaleza jurídica de los **planes y proyectos**
- Remisiones a textos contenidos en **webs** (por ejemplo, PERTE)



La naturaleza jurídica es determinante para establecer las consecuencias de posibles desviaciones o incumplimientos

## III. OTRAS DISPOSICIONES

### MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

- 2168** *Orden PCM/81/2022, de 9 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de febrero de 2022, por el que se aprueba el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica Agroalimentario (PERTE Agroalimentario).*

El Consejo de Ministros, en su reunión de 8 de febrero de 2022, a propuesta del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, de la Ministra de Industria, Comercio y Turismo, de la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital y de la Ministra de Ciencia e Innovación, ha aprobado un Acuerdo por el que se aprueba el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica Agroalimentario (PERTE Agroalimentario); cuyo anexo puede consultarse en la dirección electrónica:

<https://planderrecuperacion.gob.es/como-acceder-los-fondos/pertes/perte-de-la-cadena-agroalimentaria-inteligente-y-sostenible>

Para general conocimiento, se dispone su publicación como anejo a la presente orden.

Madrid, 9 de febrero de 2022.–El Ministro de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, Félix Bolaños García.

#### ANEJO

**Acuerdo por el que se aprueba el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica Agroalimentario (PERTE Agroalimentario)**

## 4. Personificaciones instrumentales

# Creación de entes en la AGE

- El 3 de abril de 2023 se creó la **Agencia Espacial Española** en la AGE
- Entre 2021 y 2023 se han creado **6 sociedades mercantiles** nuevas:

Segurexpo de Colombia S.A. Aseguradora de Crédito y del Comercio Exterior

Navantia UK Ltd.

Navantia Arabia Limited

Sociedad Estatal de Microelectrónica y Semiconductores, S.A.

Bloco de Onze Aeroportos Do Brasil, S.A.

Renfe Proyectos Internacionales, S.A.

# Creación de entes en las CCAA (I)

## ➤ **Administraciones independientes:**

Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra (18/7/2023)

## ➤ **Consortios:**

Agencia Extremeña de la Energía (4/2/2022)

Centro de Investigación y Tecnología Matemática de Galicia (8/11/2021)

## ➤ **Fundaciones:**

Fundación Islas Baleares Acción Exterior (28/2/2023)

## ➤ **Organismos Autónomos:**

Agencia de Investigación e Innovación de Castilla-La Mancha (9/2/2023)

# Creación de entes en las CCAA (II)

## ➤ Sociedades mercantiles:

Empresa Pública de Promoción del Turismo y la Artesanía de Castilla-La Mancha, S.A. (24/5/2022)

Sociedad Riojana de Cuidados Integrales, S.A.U. (26/5/2022)

Finkatze Kapitala Finkatuz, S.A. (27/5/2022)

Basque Trade e Investimiento do Brasil, S.A. (17/11/2022)

Societat Valenciana d'Inspecció Tècnica de Vehicles, S.A. (23/3/2023)

Instituto Navarro de Inversiones, S.L. (3/5/2023)

Energies Renovables Públiques de Catalunya, S.A.U. (20/9/2023)

# Creación de entes en las EELL (I)

## ➤ **Consortios:**

Consortio Asistencial de Almendralejo (23/2/2022)

Consorti Vilawatt per a la Transició Energètica (1/6/2023)

## ➤ **EPE:**

Entidad Pública Empresarial Local Residencia D´avis D´almacelles (24/5/2022)

## ➤ **Fundaciones:**

Fundación Servicios Asistenciales para mayores El Molino (30/5/2022)

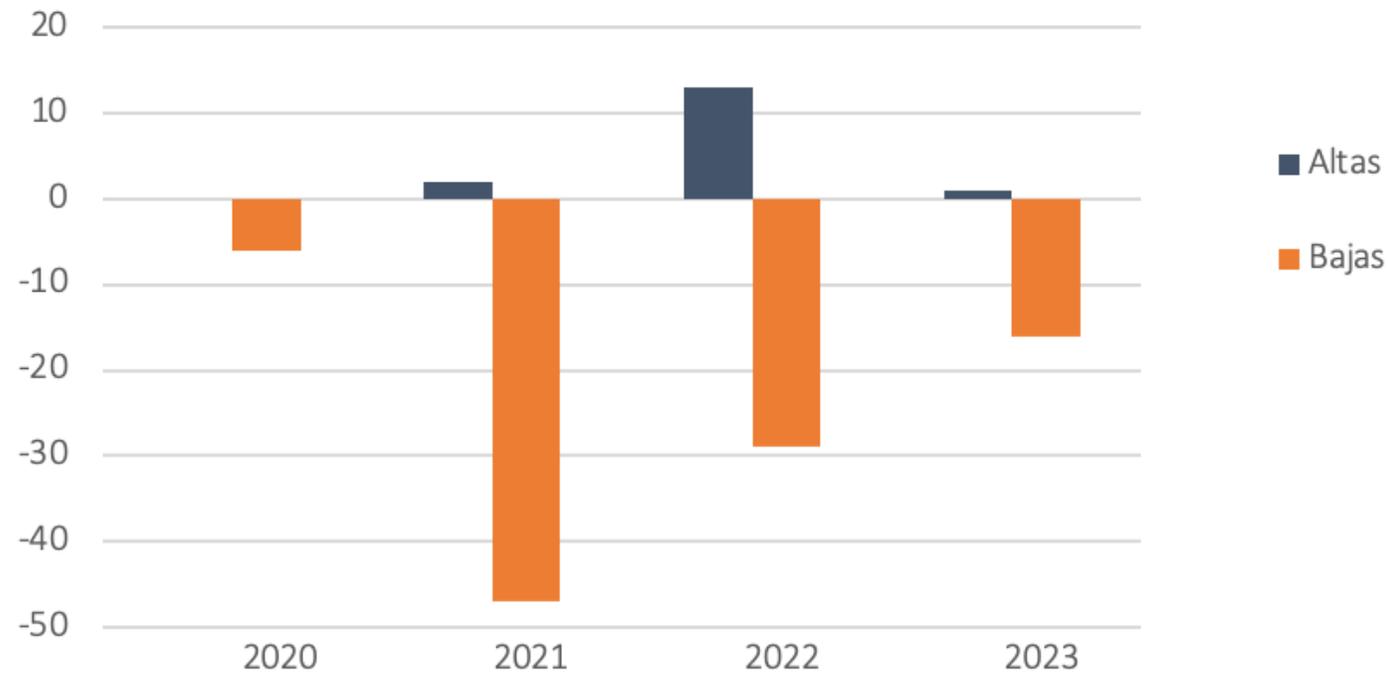
## ➤ **Sociedades mercantiles:**

Servicios de Atención a Domicilio de Pamplona, S.L. (21/12/2021)

Enargi Araba, S.A.U. (7/3/2022)

## Creación de entes en las EELL (II)

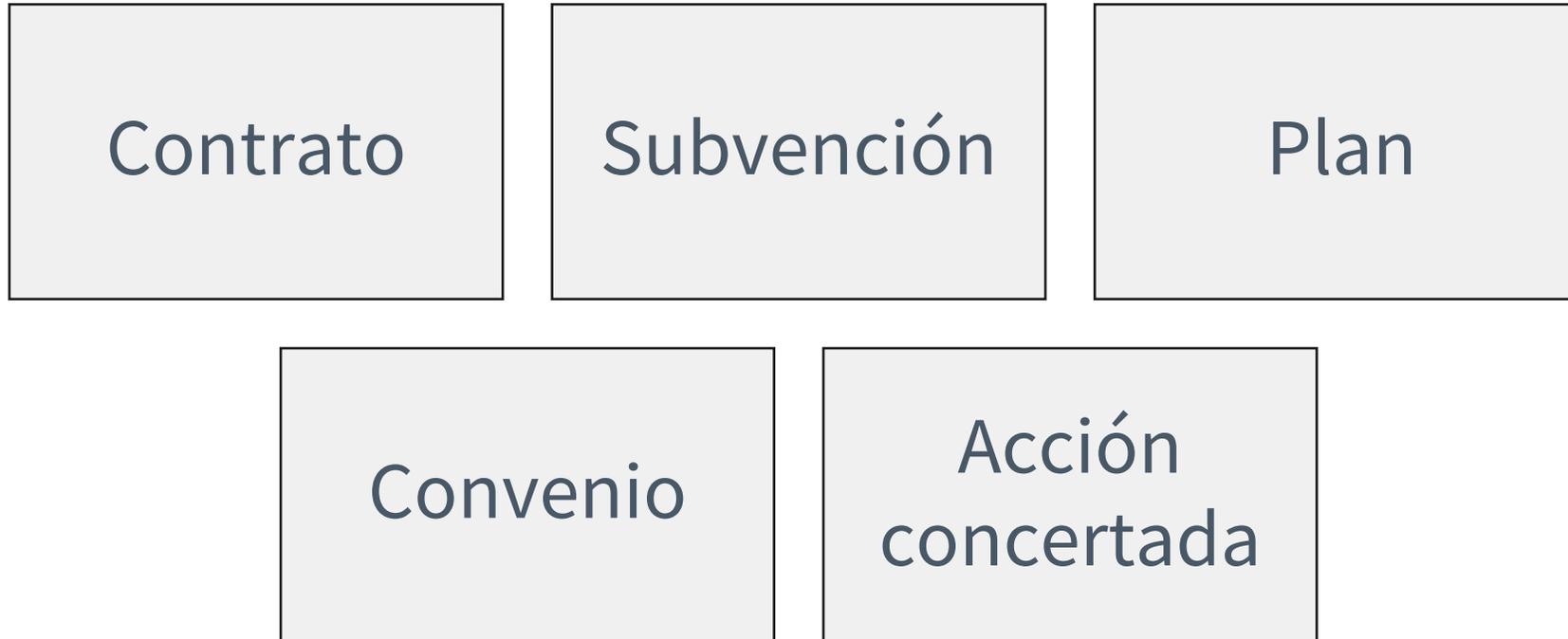
Altas y bajas de sociedades mercantiles públicas locales (junio de 2020-noviembre de 2023) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INVENTE. No existen datos anteriores a 2020. Última consulta: 20 de noviembre de 2023.

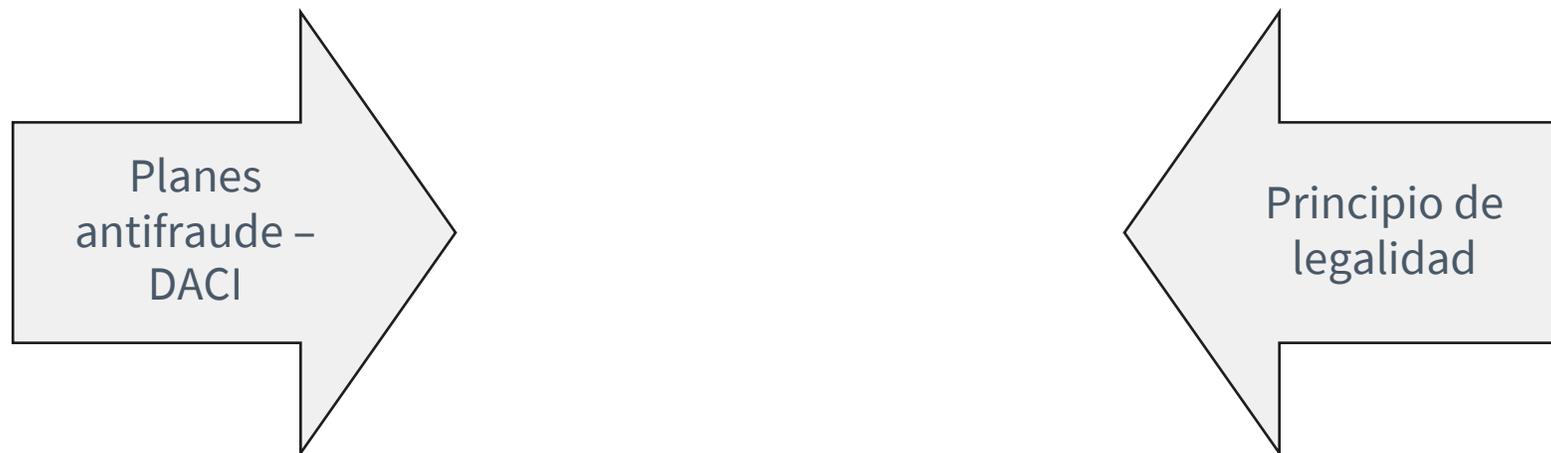
## 5. Formas jurídicas para la ejecución del PRTR

# Formas jurídicas



## 6. Técnicas de control de cumplimiento del PRTR

## Cultura del *compliance* y auditoría externa



- Se ha optado por introducir mecanismos propios de la **cultura anglosajona** y **iusprivatista** del *compliance*, en lugar de confiar en los mecanismos de un sistema propio del **principio de legalidad**
- Sin embargo, dificultad para asumir el **cumplimiento de HyO** a nivel interno - ¿control de gasto por facturas?
- Además, se tiende a incorporar cada vez más a **auditoras externas privadas** para controlar el cumplimiento

MUCHAS GRACIAS

[www.idluam.org](http://www.idluam.org)

[silvia.diez@uam.es](mailto:silvia.diez@uam.es)



Calle Kelsen, 1 - 28049 Madrid



(+34) 91 497 75 75



[idluam@uam.es](mailto:idluam@uam.es)



[idluam.org](http://idluam.org)



UAM

Universidad Autónoma  
de Madrid