LOS FONDOS NEXT GENERATION: SU APLICACIÓN EN ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL[1]

José María Gimeno Feliu
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

El plan de recuperación convierte el enorme desafío al que nos enfrentamos en una oportunidad, no solo mediante el apoyo a la recuperación, sino también invirtiendo en nuestro futuro.

Ursula von der Leyen
presidenta de la Comisión Europea

Sumario: Introducción. 1. Una primera aproximación a los retos *Next Generation. Hacia una cultura funcional y no formal.* 2. Las decisiones de Estado en España en la gestión de los fondos NGEU. 3. La aplicación de los fondos NGEU en España y el rol "efectivo" de las Comunidades Autónomas. 4. A propósito de la prevención del fraude en la gestión NGEU y su diseño "descentralizado": Hacia un nuevo rol de los OCEX. 5. Gestión de fondos NGEU y distribución competencial. Análisis de las posibilidades. 6. A modo de reflexiones finales. 7. Bibliografía.

Introducción

La finalidad de esta ponencia es presentar alguna serie de reflexiones en torno a como la gestión de los fondos NGEU en España se ha alineado de forma conveniente –o no– con el modelo de descentralización política que contiene nuestra Carta Magna[2]. Ello exige, en primer lugar, contextualizar la finalidad de estos

1. Este trabajo es resultado de las actividades del proyecto de investigación concedido por Ministerio de Economía y Competitividad titulado "La contratación pública como estrategia para la implementación de políticas públicas y al servicio de una nueva gobernanza", Referencia: PID2019-109128RB-C21.

2. Las ideas expuestas pueden verse en mis trabajos anteriores: "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 núm. 55, 2021, pp. 88-114; "*El desafío de fondos Next Generation como elemento de transformación de la gestión pública", en* Fondos europeos para la recuperación, transformación y resilencia: ejecución y auditoria*, Monográfico Revista Aragonesa Administración pública núm. XX., pp. 21-42 y "Los fondos europeos next generation como elemento de transformación de la gestión de la contratación pública: hacia una nueva cultura funcional y no formal", Revista Española de Derecho Administrativo núm. 214, 2021.*

fondos europeos para poder, posteriormente, analizar si los pilares político-administrativos sobre los que se ha diseñado la estructura de los mismos son acordes a la distribución de competencias y al legítimo despliegue singular de las políticas públicas.

El escenario derivado con la eficacia de los fondos NGEU (ensombrecido por la invasión rusa de Ucrania) se nos presenta como una oportunidad para repensar un modelo gestión que ha pivotado, en mi opinión, sobre elementos formales (y en ocasiones muy vertical) y que debería adaptarse unas nuevas necesidades que ponen el acento sobre todo en el resultado de las decisiones adoptadas, pues, desde una perspectiva jurídica, se constata (desde luego, conviene al menos) un fenómeno de migración de una cultura del procedimiento hacia una cultura administrativa que pivota sobre el proyecto.

En todo caso parece oportuno reflexionar con carácter previo sobre lo que suponen los fondos europeos para hacer frente a la reconstrucción derivada de la pandemia sanitaria iniciada en el 2020. En definitiva, es tiempo, quizá, de una nueva visión disruptiva para alejarnos del "más de lo mismo".

1. Una primera aproximación a los retos *Next Generation.* Hacia una cultura funcional y no formal

La Unión Europea, para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, ha impulsado un ambicioso programa que pretende servir de protección y relanzamiento de la actividad productiva. Para movilizar las inversiones necesarias, la Comisión presenta una doble respuesta: la primera es el *Next Generation EU*, que es nuevo instrumento de recuperación dotado con 750.000 millones de euros, que destinará al presupuesto de la UE financiación adicional obtenida en los mercados financieros durante el periodo 2021-2024. La segunda, un presupuesto europeo a largo plazo reforzado para el periodo 2021-2027 (1,1 billones de euros)[3]. Los fondos europeos se destinarán a aquellos ámbitos en los que puedan incidir más positivamente, complementando y amplificando el trabajo esencial en curso en los Estados miembros[4].

---

3. Como explica Delgado, F.J. (2021), el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia está dotado con 672.500 millones de euros (precios 2018). Esta dotación se reparte entre préstamos, 360.000 millones a devolver antes de 2058, y subvenciones, 312.500 millones. En el caso de las subvenciones o transferencias, se contempla la asignación en dos tramos: un 70% en 2021 y el restante 30% en 2022. En relación al reparto por países, Europa contempla la preparación de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia, y ha establecido cuantías máximas para cada país. Todos los detalles se pueden consultar en: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es.

4. En relación al reparto por países, Europa contempla la preparación de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia, y ha establecido cuantías máximas para cada país. Todos los detalles se pueden consultar en: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es.

Es importante señalar que la ejecución es de 4 años para las reformas y 6 años para los proyectos (2021-2026). La evaluación del PRTR que presentó España, con la correspondiente contribución financiera del MRR por 69.512.589.611€, se aprobó por Decisión de ejecución del Consejo, de 16 de julio de 2021. Y se comprometió a ejecutarlo respetando los principios informadores del MRR, que estarán presentes de manera horizontal en todas las actuaciones, cumpliendo unos hitos y objetivos. En el Plan español las actuaciones financiadas con el MRR se agrupan en 212 medidas (de las que 110 son inversiones y 102 reformas), 30 componentes y 10 políticas palanca. Cada componente y cada medida tiene asignados hitos y objetivos. Aunque la mayoría de ellos tienen carácter horizontal, para el conjunto de la econo-

El diseño de su concreción, gestión (y necesario control) es el gran desafío del Estado español, del que forman parte todos los poderes públicos y, por supuesto, la sociedad civil. La arquitectura de distribución y asignación de estos fondos debe garantizar la eficacia de las medidas de desarrollo que se adopten y que deben servir para "hacer más país" y ayudar en la construcción del futuro. Y para ello, sin duda, debe tenerse claro el rol que deben jugar no solo el Estado, sino también las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

La decisión sobre el destino de estos fondos y la mejor forma de vehicularlos para obtener la rentabilidad del "hasta último euro" es el momento para la política de las ideas (y no de las ideologías) que ponga en valor los grandes consensos en torno a los proyectos "con efecto tractor" que derivan de la correcta implementación de los fondos europeos (Gimeno Feliu, 2021 a).

Los pilares de *Next Generation EU son tres:*

a) instrumentos para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por recuperarse, reparar los daños y salir reforzados de la crisis (destaca el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que refleja las* Conclusiones del Consejo europeo de julio de 2020*)*;

b) medidas para impulsar la inversión privada y apoyar a las empresas en dificultades con el objetivo de relanzar la economía;

c) aprender de la experiencia de la crisis a través del refuerzo de los programas clave de la UE para extraer las enseñanzas de la crisis, hacer que el mercado único sea más fuerte y resiliente, y acelerar la doble transición ecológica y digital.

Los fondos europeos se destinarán a aquellos ámbitos en los que puedan incidir más positivamente, complementando y amplificando el trabajo esencial en curso en los Estados miembros (Kölling, 2021).

Proyectos que deben alinearse con los seis pilares que el Reglamento europeo de ejecución de estos fondos[5]:

(a) Transición verde;

(b) Transformación digital;

---

mía, algunos están específicamente dirigidos a impulsar la modernización de sectores tractores, como el comercio, el turismo, el agroalimentario, la salud, la automoción o las propias Administraciones públicas

5. Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Resulta útil el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea, con un esquema de lo que han de ser los planes estatales de recuperación, titulado «Orientaciones dirigidas a los Estados miembros. Planes de Recuperación y Resiliencia» SWD(2020) 205final. Conforme al art. 125.1 del Reglamento Financiero de la Unión (Reglamento UE, Euratom 2018/1046 del Parlamento europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018) se trata de gestión directa no vinculada a los costes realmente soportados por el beneficiario sino a la consecución de resultados en hitos o indicadores. Como explica Sánchez Barrueco (2021, p. 587), los objetivos europeos de recuperación, que en buena medida son una aceleración o reimpulso de otras estrategias políticas previas (como la Agenda Digital 2030, o el Pacto Verde Europeo) no se reducen a la gestión de los nuevos fondos. Buscan la alineación general de los Estados miembros con los ejes de recuperación y transformación económica acordados por la Unión Europea.

(c) Crecimiento inteligente, sostenible e integrador, incluida la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado único que funcione correctamente con PYME fuertes;

(d) Cohesión social y territorial;

(e) La salud y la resiliencia económica, social e institucional, incluso con miras a aumentar la capacidad de reacción y la preparación ante crisis; y

(f) Políticas para la próxima generación, niños y jóvenes, incluyendo educación y habilidades[6].

Reglamento europeo que nos advierte que la crisis del Covid-19 pone de relieve la importancia de las reformas e inversiones en salud, y la resiliencia económica, social e institucional, con miras a aumentar la capacidad de reacción a las crisis y la preparación para las crisis, en particular mediante la mejora de la continuidad de las empresas y los servicios públicos, y la accesibilidad y capacidad de los sistemas de salud y atención, para mejorar la eficacia de la Administración Pública y los sistemas nacionales, incluida la minimización de la carga administrativa, y para mejorar la eficacia de los sistemas judiciales, así como la prevención del fraude y la supervisión contra el blanqueo de capitales.

El art. 19.3.a) del Reglamento europeo indica imperativamente que el Plan presentado por cada Estado tiene que justificar que "representa una respuesta integral y adecuadamente equilibrada ante la situación económica y social, y contribuye así de forma adecuada a los seis pilares a que se refiere el art. 3, teniendo en cuenta los retos específicos y la asignación financiera del Estado miembro de que se trate". Además, los proyectos que se presenten deberán estar alineados con los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, explicando su directa vinculación con, al menos, uno de ellos. Sin olvidar, claro, que, el objetivo de la transformación que pretende la Agenda de Naciones Unidas obliga a una nueva actitud y aptitud proactiva (y no reactiva), para aportar la mejor solución a las necesidades de la ciudadanía, necesidades que, insistimos, no son de simple ideología y donde los consensos sobre el camino a seguir debe ser condición previa para el éxito.

La actual situación brinda una oportunidad para relanzar este nuevo modelo de servicios públicos inteligentes y "circulares", que integren lo social, ambiental y la equidad como señas de identidad del modelo económico[7]. Se pretende un adecuado reequilibrio de riqueza y de derechos y deberes, para avanzar en una sociedad realmente inclusiva. Pero también necesitamos "más transparencia y la

6. Como bien ha advertido el profesor Baño León (2021, p. 6), *esto es tan ambicioso como amplio, pues en verdad será difícil encontrar una política pública, desde la más innovadora del apoyo a la investigación y a la digitalización a la más clásica de obras públicas que no pueda incardinarse en uno de esos ámbitos, en los que se mezclan multitud de fines públicos*.

7. La Comunicación de la Comisión Europea sobre el Pacto Verde Europeo enuncia una serie de iniciativas políticas destinadas a ayudar a la UE a alcanzar su objetivo de neutralidad climática para 2050. El Consejo Europeo se ha fijado como una de las cuatro prioridades principales de su Agenda Estratégica para el período 2019-2024 "Construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social".

mejor protección de los derechos constitucionales y de la seguridad jurídica" (Miquel Roca i Junyent).

El principal reto de estos fondos consiste, en primer lugar, en seleccionar proyectos 'elegibles' para obtener la financiación europea, que tengan por finalidad movilizar inversiones alineadas con los objetivos que las Instituciones europeas han establecido al efecto y que deben tener un carácter transformador (Gimeno Feliu 2021 b). Los nuevos fondos europeos son la gran oportunidad para hacer país e impulsar la necesaria transformación hacia una sociedad comprometida con la sostenibilidad social y ambiental y la justicia social, que aprovecha la digitalización para modernizar la organización y nuestro modelo público.

No se trata de financiar proyectos "rápidos", improvisados o poco estructurantes (ni de mera "actualización" a proyectos ya existentes que no aporten un valor claro)[8]. La rapidez en su implementación es importante[9], pero lo principal es obtener la mayor rentabilidad de estos fondos como inversión para transformar el modelo económico y social, lo que obliga a prestar una especial atención a la fase de ejecución (y control) de los proyectos derivados o vinculados a estos fondos europeos. Cualquiera de las soluciones que se adopten deben estar necesariamente vinculadas a los criterios establecidos por la Unión Europea: innovación; sostenibilidad y respeto con el medio ambiente; digitalización; economía circular; inteligencia artificial, salud, etc. Y no pueden configurarse como un nuevo PLAN E (adoptados como herramienta ante la crisis económica de hace ya más de diez años)[10]. Ni puede servir, por supuesto, para ajustar los presupuestos ordinarios. Ni, por supuesto, para una "indebida" centralización de competencias, ni una armonización indirecta de las mismas.

Los objetivos europeos exigen capacidad de gestión (una de nuestras principales debilidades) y adaptación de las normas jurídicas aplicables para conciliar la *eficacia y rapidez en la gestión* con los principios de *transparencia, seguridad y buena administración* (*ejemplo*: normativas de contratación y de ayudas públicas, sobre las que necesariamente deben articularse los proyectos seleccionados

8. A finales de 2019 España solo había sido capaz de justificar el 39% de los recursos disponibles, el tercer país europeo con menor porcentaje de gestión. Estos bajos porcentajes de ejecución se explican por la confluencia de varios factores: a) falta de fondos en partidas que requieren cofinanciación de las Comunidades Autónomas, b) lentitud a la hora de seleccionar proyectos o de cumplir los controles necesarios en una Administración Pública descentralizada y multinivel, c) la adopción de una estrategia errónea frente a otros países que optan por comprometer más fondos de los que tienen inicialmente asignados, anticipándose al riesgo de inejecución de algunos proyectos, d) la inestabilidad política que se traslada a la dificultad para aprobar las leyes anuales de presupuestos (y en relación con los fondos del MRR, a las reformas necesarias para cumplir los hitos y objetivos que posibiliten liberar más financiación), y e) la propia lentitud para el cierre de los marcos presupuestarios europeos (Barraquero Escribano, Luque Magaña, 2021, p. 322.

9. Lo que permitiría procedimiento de adjudicación directa con una interpretación amplia, en España, del art. 168 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP). Opción incorporada en Italia mediante art. 48.3 del Decreto-ley núm. 77/2021.

10. Obviamente la experiencia de los conocidos Planes E aprobados con motivo de la última crisis económica debe ser tenida en cuenta para no cometer los mismos errores (advertidos por el Tribunal de Cuentas, cuyas observaciones mantienen plena actualidad).

alineados con este programa de recuperación)[11]. Y aconseja, también, a adoptar una actitud (y aptitud) proactiva, para aportar la mejor solución jurídica a las necesidades de la ciudadanía sin olvidar que estos fondos europeos (y su éxito) son la nueva brújula en la toma de las decisiones públicas y de gestión práctica.

Además, esta crisis enseña que *el Estado no solo es la Administración* Pública (y menos la Administración General del Estado), sino toda la sociedad: más allá de apriorismos ideológicos, hay que revisar e impulsar modelos de *colaboración público-privada* orientados a satisfacer el interés general (Esteve Pardo, 2015 b).

La selección de proyectos debe alinearse de forma clara con la idea de valor frente al precio. Esto significa, por ejemplo, que los criterios vinculados a la sostenibilidad (como concepto paraguas) deben ser pilar de toda contratación pública y concesión de ayuda pública derivada de estos fondos, superando inercias formalistas que exigen una vinculación estricta con el objeto de la licitación o de la subvención. El actual contexto de crisis económica derivada de la pandemia de 2020 refuerza la necesidad de avanzar hacia una nueva gestión económica mediante el contrato público (también aplicable a las subvenciones) que "piense en verde" y en "sostenibilidad social", como ejes de una nueva cultura de gestión pública[12].

En su concreción, para cumplir con los importantes retos que comportan (Salvador Armendáriz, 2021), las Administraciones públicas deben actuar con "inteligencia decisional" pensando también a pequeña escala, para corregir la inercia de destrucción de este importantísimo tejido empresarial (hay que recordar que Francia acaba de crear un fondo para invertir en pymes nacionales y promover el "patriotismo económico"). El desarrollo legal estatal habilita de cierto margen de decisión a las Comunidades Autónomas[13]. Aunar seguridad jurídica, transparencia, buen gobierno y movilización eficaz y eficiente de las inversiones, con respeto a la distribución de poder, es el gran reto a conseguir.

---

11. En consecuencia, la selección de los proyectos finales debería realizarse de forma cualitativa, prestando especial atención al dato de la capacidad de gestión de los centros administrativos –o privados, en el caso de la colaboración público-privada–, responsables de ejecutarlos.

12. Para ello, por ejemplo, el modelo de ciudad en el contexto del denominado *Green New Deal* es determinante y los municipios deben aspirar a ser referente en el liderazgo institucional en lo referente a esta política pública.

13. Sirva de ejemplo el Decreto-ley 5/2021 de Cataluña, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público; el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, de la Junta de Andalucía para agilizar e impulsar la gestión de fondos europeos, la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia; el Decreto-ley de Extremadura 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; el Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la Covid-19. En parte estas normas son "espejo" de las decisiones organizativas incorporadas por el estado por el real Decreto-ley 36/2020, si bien algunas de ellas han introducido "innovaciones" de interés: Cataluña la supervisión por una Comisión y la exigencia de criterios estratégicos, el arbitraje en Andalucía, el procedimiento negociado sin publicidad junto con los criterios estratégicos en Canarias.

Pero lo realmente decisivo es conseguir la mayor eficacia de estos fondos europeos, adaptando nuestro marco legal (y su interpretación) a este nuevo contexto, del que, en mi opinión, debe superarse la inercia a visiones formales o de "miedo" que frenen indebidamente, por tramitaciones largas ancladas en la "desconfianza" la asignación rápida, mediante ayudas o contratos públicos, de los proyectos elegibles. El interés general, como parte del ADN de cualquier Administración Pública, descansa en la mejor satisfacción del interés general, que no debe confundirse con la tramitación y sus principios que, siendo importantes, son instrumentales al servicio del interés público. Toca, por ello, tensar al máximo las costuras de nuestra gestión pública para ir más allá de la inercia y del mantra de siempre ha sido así. Frente a la amenaza de riesgos de corruptelas (y donde no tendría justificación la tramitación de emergencia) puede ser suficiente una moderna política de rendición de cuentas, realmente transparente, y la articulación de un mecanismo funcional de seguimiento del cumplimiento de los hitos y objetivos de cada proyecto. Simplificación y agilidad como nuevos referentes, donde, a nivel local el papel de las entidades supramunicipales resulta decisivo para, a modo de red, impulsar a escala local los objetivos pretendidos de los fondos europeos aportando capacidad de gestión (lo que es determinante). En todo caso conviene "anticiparse, planificar, organizar y reforzar los recursos existentes", como medidas imprescindibles y eficientes para afrontar con acierto la gestión de los fondos europeos (Martínez Fernández, 2021). Planificar exige cierta reflexión y capacidad de analizar alternativas. Sólo así se puede "acertar" en la correcta solución que se financiará evitando o laminando la posibilidad de que surjan "elefantes blancos" de estos fondos europeos. Fondos, hay que insistir, que piensan en clave europea y que obligan a extremar el cuidado sobre la admisión de empresas, tanto a subvenciones o contratos públicos, donde hay que recordar la posición de la Comisión Europea en su Comunicación sobre Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE –Bruselas, de 24 de julio de 2019. C (2019) 5494 final–, que obliga a aplicar en todo caso el filtro previo del cumplimiento del principio de reciprocidad (Esteban Ríos, 2022).

2. Las decisiones de Estado en España en la gestión de los fondos NGEU

España, como país, ha adoptado decisiones concretas en relación a la concreta articulación de estos fondos europeos. Con la finalidad de adaptar nuestro marco regulatorio a las exigencias derivadas de la gestión de estos fondos, el Estado ha dictado el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (publicado en el BOE de 31 de diciembre de 2020)[14].

La nueva regulación, señala la exposición de motivos, compagina la agilización de los procedimientos, simplificando sus trámites y eliminando cuellos de

14. Al respecto pueden consultarse las monografías *Modernización de la Administración pública para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia* (Dir. R. Rivero), Ratio Legis, Salamanca, 2021 y *La gestión de los Fondos Next Generation* (Dir. C. Campos), La Ley, 2021.

botella normativos, "*equilibrándola con fórmulas que permitan el desarrollo adecuado de los irrenunciables controles de legalidad y eficacia de la actuación administrativa, así como con un elevado nivel de garantías para los ciudadanos y los operadores económicos. Todo ello se hace, además, como no podría ser de otro modo, de forma respetuosa con los principios y reglas del Derecho de la Unión Europea como los de igualdad, no discriminación, concurrencia, competencia efectiva en el mercado, transparencia y publicidad*"[15].

Los objetivos y fines de este Real Decreto-ley quedan condicionados a la aprobación por el Consejo de Ministros del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) que el instrumento rector para el diseño y la ejecución de los "objetivos estratégicos" y las "reformas e inversiones" que, vinculadas al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia previsto en la normativa comunitaria, sirvan para favorecer la cohesión económica, social y territorial de España, fortalecer la resiliencia social y económica del país, recuperar el tejido productivo y mitigar el impacto social tras la crisis causada por la pandemia del SARS-CoV-2 y promover la transformación ecológica y digital. El PRTR, entre otros aspectos, contendrá los "objetivos generales a alcanzar" y las "principales iniciativas" y describirá "las reformas y las inversiones previstas", las "dimensiones ecológica y digital" del Plan, "los hitos, metas y el calendario" y sus "fuentes de financiación".

Como pieza angular el Real Decreto-ley (convalidado y en tramitación como proyecto de ley) regula la nueva figura de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) como piedra angular, señalando que: "*Dado el efecto multiplicador que implica en la economía una movilización de recursos de esta dimensión, la colaboración público-privada será clave para la ejecución de los distintos proyectos tractores contemplados en el Plan siendo necesario adaptar el marco normativo de los instrumentos de la colaboración público-privada a fórmulas que, manteniendo los controles y exigencias comunitarias, permitan fórmulas más flexibles y adaptativas a los requerimientos de los proyectos financiables con el Instrumento Europeo de Recuperación*" (Exposición Motivos).

Los PERTE son, así, la piedra angular, con los que "*se pretende reforzar a aquellos proyectos incluidos en el mismo que contribuyan claramente al crecimiento económico, al empleo y a la competitividad de nuestro país, corrigiendo el fallo de mercado de infra-inversión cuando las iniciativas privadas no se materializan debido a los riesgos significativos y a la necesaria colaboración público-privada que entrañan este tipo de proyectos. Se trata de proyectos de carácter estratégico, con un importante potencial de arrastre para el resto de la economía, y que exigen la colaboración entre Administraciones, empresas y centros de inves-*

15. Como ha destacado Moreno Molina (2021), "estos ambiciosos objetivos y los controles y límites planteados, sólo muy parcialmente se pueden considerar cumplidos con las medidas previstas en materia de contratación pública, que son limitadas y de poco alcance". Igualmente crítico es el profesor Baño León (2021, p. 21), quien concluye, tras advertir de la no necesidad de desarrollar el Reglamento europeo, que *En conclusión, en ninguno de los campos que el Real Decreto-ley modifica con carácter general existe cambio sustancial alguno que quepa calificar como una reforma estructural, mucho menos "modernizadora" de la Administración*.

tigación para conseguir que escalen sus operaciones en nuestro país" (Exposición de Motivos)[16].

Estos PERTE (configurados como herramienta para la colaboración público privada), regulados en el art. 8, deben ser de "carácter estratégico" y con "gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española"[17]. Y pueden servir para acometer proyectos arriesgados e innovadores (evitando una situación de infra-inversión debido a la normal aversión del sector privado al riesgo intenso)[18].

Del contenido de las medidas administrativas que contiene el Real Decreto-ley 36/2020, que pretendía eliminar los "cuellos de botella" y preparar "autopistas administrativas" para su selección[19], se obtiene una primera impresión de que la norma aparenta un "talante" centralizador" que casa mal con la co-gobernanza en España. Normativa criticada también desde la perspectiva local al considerarse por Colas Tena (2011, p. 46), que "*Este modelo ignora con rotundidad –a nadie le cabe ninguna duda– el sistema de reparto de competencias de nuestra organización territorial, y a las entidades locales ni las conoce, y en consecuencia ni las nombra*" (también Velasco Caballero, 2021).

Y es que la implicación, como se explicará, de las Comunidades Autónomas, en esta decisión histórica de qué y para qué con los fondos europeos, ha sido mínima.

En desarrollo de las previsiones del PTRR español, la Administración General del Estado ha asignado en 2021 un total de 11.246.812.098,74 euros de los fondos a las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla, universidades públicas y otras entidades públicas territoriales. El Gobierno español ha calculado que a lo largo del periodo plurianual de ejecución de los fondos europeos (2021-2026) las Comunidades Autónomas gestionarán hasta el 54% para el despliegue de inversiones en sus ámbitos de competencias: vivienda, movilidad sostenible, pro-

16. Ha sido la Orden HFP/168/2022, de 7 de marzo (BOE del 10 de marzo de 2022), la que ha venido a regular el funcionamiento y estructura del Registro Estatal de las entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica. El REPERTE integrará, en un único sistema informático, la información relativa a las entidades interesadas en los PERTE que hayan sido acreditadas por cada departamento ministerial. En cuanto a su ámbito subjetivo, incluirá la inscripción de todas las entidades acreditadas como interesadas en un PERTE, públicas o privadas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, ámbito territorial, independientemente de su forma de constitución, que hayan sido acreditadas por algún departamento ministerial como entidades interesadas en un PERTE aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros, de acuerdo con el procedimiento que cada uno establezca.

17. La declaración de un Proyecto como PERTE se realizará por Acuerdo de Consejo de Ministros y se crea el Registro público estatal de entidades interesadas en los PERTE. La condición de entidad acreditada deberá realizarse para cada uno de los PERTE. La entidad registrada en un PERTE será considerada preferente (no se aclara el alcance o significado de esta "preferencia") para la colaboración en el desarrollo del proyecto en el que se inscriba. La inscripción en el Registro podrá ser considerada como requisito necesario para ser beneficiario de ayudas.

18. Los PERTE no deben distorsionar la competencia efectiva en los mercados, de forma que los operadores que participen en los mismos estarán plenamente sometidos a la normativa sobre defensa de la competencia.

19. Plan España. Puede consultarse en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PlanRecuperacion.pdf

moción de renovables, restauración de ecosistemas, renovación de edificios públicos, educación, empleo y formación profesional, inclusión y servicios sociales, entre otros.

La mayor parte de recursos que el Estado asigna a los entes territoriales del Plan de Recuperación, según explican los documentos aprobados por el Gobierno de España (disponibles en la web habilitada en relación a los NGEU en España) son acordados en conferencias sectoriales, que son órganos de cooperación multilateral en los que participan todas las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla[20]. Estas asignaciones se realizan de acuerdo con los criterios objetivos de distribución fijados por las respectivas sectoriales y, por tanto, de manera consensuada[21]. Además, la Administración General del Estado asigna recursos a las Comunidades Autónomas a través de otras vías como pueden ser los decretos de concesión directa de ayudas o a través de convenios. En 2021 se han transferido fondos con cargo al Plan de Recuperación mediante este mecanismo para ámbitos como: I+D+i, energías renovables, movilidad sostenible, rehabilitación energética de edificios, empleo, igualdad e inclusión social o digitalización en educación.

A través de conferencia sectorial concretamente se han transferido 8.831.363.039 euros y a través de otros instrumentos concesiones directas o convenios 2.415.449.060 euros[22].

3. La aplicación de los fondos NGEU en España y el rol "efectivo" de las Comunidades Autónomas

Los Estados europeos con modelos fuertemente descentralizados (como de hecho sucede con España) deben cuidar muy especialmente el respeto a las reglas de distribución competencial como consecuencia de la gestión de estos fondos extraordinarios de la Unión Europea una complejidad "diferente" a la hora de decidir los instrumentos para fijar las líneas de transformación y para la singula-

20. El Real Decreto-ley 36/2020 aprueba la constitución de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 19). La Conferencia Sectorial es el órgano de cooperación con las Comunidades Autónomas para coordinar el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la UE, así como para canalizar adecuadamente la participación de éstas en los proyectos del Plan y establecer mecanismos que permitan dicha cooperación/coordinación.

21. En las 59 conferencias sectoriales en las que se ha abordado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y también mediante otros mecanismos, a fecha de 31 de diciembre de 2021 se han asignado a las Comunidades Autónomas 11.151 millones de euros destinados a políticas públicas vinculadas a **la transición ecológica** (restauración de ecosistemas y biodiversidad, energías renovables, movilidad sostenible, rehabilitación energética de edificios y transición justa), **la digitalización** (digitalización de las Pymes, modernización de la administración, digitalización de la educación, proyectos innovadores y refuerzo de la conectividad), la protección social (igualdad, inclusión social y salud), la educación y formación profesional (educación, formación profesional, refuerzo de programas), **el turismo sostenible, el empleo y la ciencia**.

22. El Estado ha aprobado documento con criterios de distribución de las transferencias de fondos: https://nexteugeneration.com/wp-content/uploads/2022/02/criterios_distribucion_fondos_Comunidades Autónomas.pdf. Del referido documento se constata que la finalidad del mismo es fijar los criterios de distribución de fondos, pero con determinación por el Estado de los mismos, sin margen de "singularización" autonómica, lo que parece encajar mal con el sistema de descentralización política español. Es decir, las Comunidades Autónomas han carecido de margen de decisión sobre la finalidad o programación de los fondos, adquiriendo un papel de mero gestor.

rización en la asignación de los recursos, su forma de desarrollo, el control y la rendición de cuentas (que, obviamente, se diferencia en relación a los modelos de organización centralizada)

Resulta evidente que en los países federales la toma colectiva de decisiones resulta más compleja al existir poderes horizontales y no verticales. Pero esa complejidad (por la diversidad y suma de conocimiento) puede facilitar un mejor diseño de la arquitectura sobre la que asentar el modelo de inversión de los NGEU mediante programas e inversiones de manera que estén más adaptados a las preferencias y necesidades de la población[23].

La perspectiva comparada con relación a la decisión sobre estos fondos europeos revela la existencia de diferentes prácticas en relación al nivel de participación de las regiones en la concreta articulación de los distintos planes nacionales de recuperación donde, como elemento común, se constata que las "regiones" serán las entidades principales en la implementación[24]. En estados federales como Alemania o Bélgica las regiones han asumido un rol destacado. Sin embargo, en España (como las regiones en Italia) la participación de las Comunidades Autónomas ha sido ciertamente limitada[25].

El marco legal específico desarrollado para el Plan de Recuperación incorpora, formalmente, un sistema de co-gobernanza del Gobierno central con las Comunidades Autónomas y las entidades locales, para articular adecuadamente la acción de las Administraciones Públicas en los ámbitos de su competencia, además de otros mecanismos de participación de los agentes económicos y sociales. Sumado a los mecanismos de coordinación y evaluación acordados entre el Gobierno de España y la Comisión Europea, se pretende –en palabras del Gobierno de España– asegurar la mejor coordinación posible de las acciones. La Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, complementada con las Conferencias

23. Como indica Pazos Vidal (2021, p. 72) si bien conforme al Derecho europeo la gestión del MRR puede ser centralizada, también es posible una gestión sustancialmente *territorializada* o descentralizada siguiendo el patrón de los fondos estructurales.

24. Hay que recordar Recomendación del "Comité europeo de las regiones" de la UE sobre la importancia de la participación de las regiones en los planes de recuperación estatales. Resolución del Comité Europeo de las Regiones sobre el Barómetro Regional y Local Anual 2020. Los entes locales y regionales frente a la Covid-19 y la construcción de la recuperación (2020/C 440/01).

25. En Alemania se presentó el Plan Alemán de Recuperación y Resiliencia el pasado 13 de enero. Un plan de 130.000 millones, de los cuales 23.000 proceden de Europa. Los 16 Länder o Estados Federados han participado en su elaboración y discusión a través de la "Conferencia de Ministros de Finanzas" y el debate en el Bundesrat. El Plan ha contado con el asesoramiento independiente del Consejo Alemán de Expertos Económicos (los cinco sabios) y la propia Ángela Merkel condicionó su éxito al buen hacer de los Länder: "No se puede organizar todo desde Berlín".

En Francia, por su parte, presentaron France Relance el 3 de septiembre de 2021. Un plan dotado con más de 100.000 millones de euros, de los cuales 40.000 son fondos UE. Un plan, además, elaborado por una comisión de expertos. El papel de las regiones quedó claramente definido en la Ley de Finanzas 2021 aprobada el 29 de diciembre, en la que se afirma que "Si bien la responsabilidad de los programas está centralizada bajo la autoridad del ministro de Economía, Finanzas y Recuperación, la implementación efectiva de las medidas será en última instancia responsabilidad de los departamentos que prescriben el gasto"... "*La territorialización del plan de recuperación es un elemento importante en su implementación: el seguimiento de su adecuada puesta en marcha y ejecución estará a cargo del comité de recuperación regional, copresidido en cada región por el prefecto regional, el presidente del consejo, el director regional y el regional director de finanzas públicas*".

Sectoriales que los distintos Ministerios han activado, en el marco de sus competencias, son el cauce directo de información y participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Plan, canalizando la gobernanza multinivel propia del sistema de organización territorial de España. Sin embargo, esta co-gobernanza resulta cuestionable desde una perspectiva práctica al residenciarse toda la capacidad decisional en la AGE: en el diseño del PTRR el nivel de capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas parece haber sido residual. Tampoco ha habido, expertos independientes. Tanto el diseño del Plan nacional como el destino y manejo de los fondos se realiza directamente desde la Oficina Económica de Moncloa (lo que puede derivar en un "cuello de botella" que se quería evitar).

La opción española resulta, en mi opinión, cuestionable (y criticable) pues el diseño y la toma de decisiones en relación a las líneas de actuación y la selección de los diferentes proyectos deberían ajustarse a la distribución constitucional de competencias (e intereses)[26]. Se exige, por tanto, prestar atención en su concreta incidencia sobre las políticas públicas atribuidas a Comunidades Autónomas y también de entidades locales, sobre quienes recae en la práctica la mayor responsabilidad de las prestaciones directas a los ciudadanos. En un contexto de co-gobernanza, las Comunidades Autónomas deberían haber "adelantando" su estrategia de futuro[27]. Sin embargo, la práctica nos permite constatar una indebida centralización de competencias a favor del Estado otorgando a Comunidad Autónomas y gobiernos locales una mera función de gestión (Velasco Caballero, 2021)[28].

Es cierto que los proyectos deben caracterizarse por un claro interés general (y multinivel), por su viabilidad, por su impulso a la estrategia de empleo de calidad y de largo plazo y por criterios de eficiencia y transparencia. Pero la cuestión es si esto obliga a una "centralización" de las decisiones, desplazando el rol de las Comunidades Autónomas a meros gestores.

El origen europeo de los fondos en modo alguno impone la centralización en la toma de decisión política de a dónde y con qué fines se van a dirigir. Y es que, como es sabido, el derecho europeo es neutro en relación al modelo de toma de

26. Máxime cuando en temas de ejecución del derecho europeo y de los fondos que recibe España el ámbito de participación de las Comunidades Autónomas ha sido relevante. (Martín y Pérez de Nanclares, 2005).

27. En relación a Aragón puede interesar el documento Carta abierta sobre los desafíos de los fondos "Next generation". En cuanto al papel de las regiones y las entidades locales en los fondos NGEU, el Comité Europeo de las Regiones recuerda que "solo una minoría de Estados miembros consulta a sus entes locales y regionales respecto a la preparación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y que un número aún menor tiene en cuenta realmente sus aportaciones" (https://cor.europa.eu/es/news/Pages/post-COVID-recovery-plans-.aspx). Los Gobiernos subcentrales deben jugar un papel destacado en la elaboración de los planes, y no actuar como meros gestores de los mismos (también los entes locales).

28. Especialmente es elocuente el Anexo I, de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, donde se definen los términos de Entidad decisora, entidad ejecutora, órgano responsable y órgano gestor y donde, en un cuadro de asignación de roles la capacidad de ser entidad u órgano decisor No sea plica en ningún caso a las Comunidades Autónomas (ni entidades locales).

decisiones políticas (en que niveles o multiniveles) que adopta cada Estado[29]. Así, en España, debería respetarse la articulación de distribución de poder territorial derivada de nuestro modelo constitucional. Y donde, por cierto, el Senado podría haber cumplido un papel especial en tanto Cámara territorial.

En todo caso, hay que recordar la doctrina de prohibición del *spending power (capacidad de gasto)* del Tribunal Constitucional para evitar que mediante la financiación que concede el Estado se pueda laminar la distribución y ejercicio de competencias asumido por las Comunidades Autónomas. Entre otras, así se indica en la STC 242/1999, de 21 de diciembre, al afirmar que "*no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado*" o, lo que es lo mismo, "*que el Estado... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial*" (FJ 6). Esto significa que, como ya dijera la STC 146/86, FJ 5, aunque el Estado invoque título competencial debe respetar atribución competencias Comunidades Autónomas[30]. La mera existencia de fondos presupuestarios y de la facultad de aplicarlos no es un título competencial habilitante para actuar sobre una determinada materia. Ni mucho menor sobre un amplio abanico de competencias y políticas públicas con un claro anclaje a nivel autonómico. En palabras de López Guerra (1988, p. 87) el Estado no puede habilitar "esferas" paralelas. Y esto es lo que ha sucedido en la práctica.

La conclusión que se obtiene es evidente. Al margen del posible acierto de las previsiones del PTRR y de la indudable vocación del mismo de avanzar un nuevo modelo socio-económico en la línea de lo promovido por las instituciones europeas, desde la concreta –y leal– articulación del modelo de competencias constitucional se constata un modelo claramente centralizador, desplazando de forma indebida –desde la perspectiva del rol institucional– a las Comunidades Autónomas, a las que se relega un papel secundario de mero gestor.

Lejos, como convenía, de repensar un modelo horizontal y profesionalizado de organización administrativa en la planificación, diseño y gestión de los fondos europeos se ha optado por un modelo vertical y estanco en la toma de decisiones, con escaso *feed back* de la sociedad civil (y del mundo académico), lo que puede ser un obstáculo para la mejor eficacia de los fondos. Por otra parte, la llamada a la cooperación se transforma en coordinación y ésta en centralización de la decisión. Y los modos de actuar –con el esquema del "siempre se ha hecho así"– copian dicha verticalidad añadiendo una burocracia innecesaria y obligando adoptar soluciones que son un freno evidente a la finalidad de los fondos (como

29. Ya en la STC 252/1988, se afirmaba que el derecho comunitario no puede operar como parámetro para elucidar los conflictos competenciales internos, de tal suerte que éstos habrán de resolverse a la luz de la distribución competencial efectuada por el bloque de la constitucionalidad. En el caso concreto de las subvenciones europeas, se considera al Estado titular de la competencia en relaciones internacionales con carácter exclusivo, no así en su ejecución, pues de lo contrario se vaciarían las competencias de las Comunidades Autónomas (Sentencia 153/1989, de 5 de octubre).

30. Sobre las distintas medidas adoptadas en materia de subvenciones vinculadas a los Fondos Next Generation y acerca del marco competencial resultante, puede consultarse Esteban Ríos (2021).

son las convocatorias con plazos breves o con requisitos desproporcionados e innecesarios)[31].

Desde la perspectiva del modelo "federal" español (y a diferencia, por cierto, de lo que han hecho otros países de nuestro entorno) de la construcción y articulación del PTRR se observa una indebida involución –a modo de "jibarización"– en la materia competencial, atribuyendo un mero papel gestor a las Comunidades Autónomas, lo que debería aconsejar una revisión crítica de la solución adoptada[32]. Máxime cuando son las Comunidades Autónomas las titulares de las competencias en ámbitos como medio ambiente, urbanismo, sanidad, educación, vivienda, agricultura etc. Y las que tienen el *expertising* (con excelentes cuadros de gestores públicos) y la visión de futuro necesaria para poder articular la mejor propuesta y garantizar la eficacia de los objetivos.

4. A propósito de la prevención del fraude en la gestión NGEU y su diseño "descentralizado": Hacia un nuevo rol de los OCEX

La gestión de los fondos NGEU es, como hemos explicado, una oportunidad para poder avanzar un nuevo modelo productivo que ponga el acento en la sostenibilidad y en una economía productiva, pero para ello también necesitamos repensar la organización administrativa para hacerla más eficaz y sobre todo más adaptada a la realidad que necesita la gestión de las políticas públicas nuestra sociedad. Y ello tiene que ver también con la necesidad de consolidar una nueva cultura de la integridad y la prevención contra la corrupción (Gimeno Feliu, 2021c y Miranzo Díaz, 2020), que nos debe hacer reflexionar con el rol que deben desplegar en el siglo XXI los órganos de control externo. Tener la capacidad de gestionar grandes cifras de fondos transferidos por la UE, en tiempos rápidos" requiere, por exigencias de la propia Comisión Europea, dos grandes premisas: excelencia en la gestión (financiera y ejecutiva) e integridad intachable (evitar o mitigar las irregularidades, el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses). Pero "*la gobernanza efectiva no aparece como arte de magia cuando se quiere*" (Mariana Mazzucato, 2021).

En todo caso, la necesaria vigilancia para asegurar la mejor eficacia de los fondos de NGEU debe articularse como parte de la solución y no del problema, de forma que sirva de "ventana de oportunidad" para un nuevo liderazgo institucional público, a través de un adecuado equilibrio entre *eficacismo* y neogarantismo (Vaquer Caballeria, 2021), que puede, desde el fin de administrar mejor, ayudar en la estrategia de mejorar la productividad de nuestro modelo económico y, principalmente, servir de "política palanca" para obtener el resultado buscado de la más óptima recuperación y resiliencia.

---

31. La "inadaptación de la Administración Pública española y de su sistema de gestión, especialmente sus estructuras procesos y personas", señala Jiménez Asensio (2020).

32. Nótese que se ha utilizado, frente a la opción de Recomendaciones, la técnica de Instrucciones de aparente carácter vinculante pata toda Administración Pública (al amparo de la previsión del art. 57 del Real Decreto-ley 36/2020. Sirva de ejemplo de esta, a mi juicio mala práctica, la Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la Junta consultiva de contratación pública del Estado sobre aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del plan de recuperación, transformación y resiliencia.

Para ello toca repensar el papel de los OCEX que deben abandonar un modelo de "medicina forense" por un modelo de "medicina preventiva y de urgencia". De poco sirve, en un modelo de control en el siglo XXI, con las experiencias ya consolidas, notificar las causas "de una defunción" cuando con otro modelo dicho resultado podría haberle evitado o al menos laminado. Y es que controlar cuestiones formales a plazo vencido aporta poco valor a la función de fiscalización. Máxime cuando con los fondos NGEU la gestión de diseña sobre elementos bien diferentes (Bernal Blay, 2021). Así pues, la política de garantía de integridad y prevención de riesgos bien puede ser la nueva seña de identidad en la función de fiscalización de los órganos de control externo, que deben evolucionar hacia este nuevo modelo que ya viene siendo impulsado en algunas Comunidades Autónomas, como Galicia (Iglesias Rey, 2021)

El Reglamento (UE) 2021/241, desde la perspectiva del principio europeo de buena gestión financiera, define los hitos y objetivos como las medidas de progresión hacia la consecución de una reforma o una inversión, considerándose que los hitos constituyen logros cualitativos y los objetivos constituyen logros cuantitativos[33].

Es importante destacar la definición y clasificación de Hitos y Objetivos (en adelante HyO) que presenta el art. 3 de la Orden.

Se diferencian las siguientes categorías:

1. HyO CID: Asignados a los Componentes. Forman parte de la Decisión de Ejecución del Consejo sobre el PRTR. Imprescindibles para el desembolso del MRR.
2. HyO OA: Asignados a las Medidas. Se definen para la monitorización de los HyO CID. "Monitoring indicators".
3. HyO de GESTIÓN: Asignados a los Proyectos, Subproyectos en que se desarrollen las Medidas.
4. HyO CRÍTICO: Son HyO de gestión imprescindibles para el cumplimiento de los HyO CID.
6. HyO NO CRÍTICOS: Son HyO de gestión que alimentan los indicadores de los HyO OA.

Para conseguir este objetivo en España se aprobó la **Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** (que se compone de trece artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, tres disposiciones

33. Como ha destacado Jiménez Asensio (2021), la gestión de los fondos europeos trastoca una concepción tradicional (más bien secular) de entender la gestión pública en España y, más concretamente, la gestión económico-financiera, al plantear abiertamente una serie de premisas, que, si bien no son ni mucho menos nuevas (ya que estaban incorporadas a modelos tales como COSO, EFQM, Compliance, etc.), están tardando mucho tiempo en calar en nuestra cultura político-administrativa, en los sistemas normativos (con algunas excepciones puntuales) y en los propios sistemas de gestión (con excepciones), también en los económico-financieros. Y, entre esas premisas nuevas, destaca sobremanera la dimensión preventiva (con su particular arquitectura de herramientas), muy ligada también a un enfoque de riesgos, que adquiere un protagonismo estelar en estos momentos.

finales y cuatro anexos[34]) mediante la que desarrolla un Sistema de Gestión orientado a definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar los proyectos previstos en los componentes del PRTR[35]. Y se aplicará a todos los entes del Sector Público y a cualquier otro agente implicado en su ejecución[36].

La regulación –que se fundamenta en el *principio de compromiso con el resultado*– es un nuevo modelo de gestión de riesgos donde la prevención es la pieza sustantiva de un sistema de integridad institucional. Para ese carácter preventivo se deben establecer mecanismos para la detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés. Por ello, la norma impone que toda entidad decisoria o ejecutora del PRTR deberá disponer de un Plan de Medidas Antifraude que permita garantizar el cumplimiento de estos principios[37]. Esta herramienta de gestión tiene como finalidad salvaguardar los intereses financieros de la Unión y para su elaboración, son de aplicación las definiciones de fraude, corrupción y conflictos de interés contenidas en la Directiva (UE) 2017/1371 y en el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046.

La puesta en funcionamiento del modelo de planes de prevención del fraude obliga a ciertas reflexiones. Una primera si era necesario un modelo singular y si la opción no presupone que nuestro sistema ordinario resulta, pues, insuficiente. Una segunda, ya sobre la concreta articulación de estos planes antifraude es si los mismo obedecen a un mero control formal o deberían descansar sobre un modelo resultados. En todo caso, resulta evidente la insuficiencia del modelo *check list,* pues tal práctica debe ser un mero indicador y no el objetivo. Además, conviene reflexionar acerca de si las autoevaluaciones han cumplido su fin pues existe la percepción, desde una valoración externa, que está existiendo excesiva autocomplacencia, donde se constata una clara insuficiencia en tanto no se supervisa adecuadamente las soluciones adoptadas. Este panorama nos debe alertar sobre el riesgo de que la Unión europea no valide el sistema.

La correcta ejecución de los fondos europeos es fundamental y aconseja **un enfoque basado en la responsabilidad, cumplimiento de las obligaciones y la auditoria de resultados frente a la observancia formal previa**. Por ello, en mi

34. En la Orden se establecen dos instrumentos de apoyo: en el Anexo II.B.5, un cuestionario de autoevaluación relativa al estándar mínimo y en el Anexo III.C, las orientaciones sobre medidas de prevención, detección y corrección del fraude, corrupción y conflicto de intereses y el modo de proceder en el supuesto de que se detecten posible fraude que se inicia con la suspensión inmediata del procedimiento.

35. Hay que recordar que la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación en su «Guía básica Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», al indicar que «se hace preciso desde un primer momento el refuerzo de medidas que garanticen una correcta adecuación a derecho de las operaciones proyectadas y ejecutadas de modo que la flexibilización de algunos controles no provoque situaciones indeseadas.

36. En un documento fechado el 24 de enero la Secretaria General de Fondos Europeos, a través de la Dirección General del Plan y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, ha publicado las *"Orientaciones para el Refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en al art. 6 de la Orden HFP 1030/2021"* (Ver documento íntegro: Orientaciones plan antifraude PRTR_SGFE_MHFP_enero 2022).

37. Este es uno de los desafíos más importantes a los que se enfrenta la Administración que significa la introducción de técnicas de *compliance* utilizadas por las empresas en el Sector Público, siguiendo los marcos de integridad institucional de la OCDE.

opinión, el control *a posteriori* deberá **incluir un modelo de auditoría de costes cuyo diseño y puesta en funcionamiento deberá descansar en los órganos de control externo** (protagonistas del seguimiento e incidencias en las ejecuciones de los contratos). Y las observaciones que formule el OCEX competente (sea el estatal o el autonómico) tendrían carácter obligatorio para el contratista. Un nuevo modelo de control por auditorías financieras y de cumplimiento que, como bien observa Quiros Castro (2021) no contemplan la consecución de los objetivos que persigue la realización del gasto, ni la pertinencia de las acciones elegidas para abordar un determinado proyecto o inversión, ni si los recursos disponibles, siempre escasos en las Administraciones Públicas, se han dispuesto con la máxima eficacia y eficiencia, ni tampoco la aportación final: el impacto global de esos objetivos y acciones en la sociedad y en el desarrollo y mejora del sistema económico de un país[38].

Necesitamos, pues un cambio de modelo, tanto en la gestión como en el control que supere la actual configuración "vertical" a favor de un sistema horizontal que alinea en el tiempo tanto la gestión como la fiscalización, que debe descansar la eficacia del resultado y cumplimiento de los principios frente al control de formalidades. Un modelo, como bien sugiere Iglesias Rey (2020) enfocado a la gestión preventiva de riesgos, que se centre en la gestión sistemática del riesgo, incluyendo identificación, evaluación, tratamiento y seguimiento, para la medición del desempeño y detección de aquellas debilidades del sistema que necesitan de una nueva forma de ser tratadas.

Y aquí la capacidad de las Comunidades Autónomas es "amplia" y podría ser aprovechado para articular un moderno sistema de prevención del control del fraude que pivote sobre la auditoría de los resultados y facilitan la correcta gestión en tiempo real de las diferentes decisiones públicas de trascendencia financiera.

5. Gestión de fondos NGEU y distribución competencial. Análisis de las posibilidades

Aunque los cimientos de la gestión del PTRR en España tengan marcado carácter centralizador la concreta articulación práctica del mismo ofrece oportunidades de "diversidad de gestión" para las Comunidades Autónomas, lo que puede ser un elemento dinamizador en aras a promover la articulación armónica de los denominados círculos de excelencia –excelencia de servicios (pensar primero en las personas), excelencia de procesos (hacer lo que toca sin burocracia indebida) y excelencia técnica (tener talento y conocimiento). Así, tanto los contratos públicos como las subvenciones derivadas de los fondos europeos, tienen que estar directamente alineados con los objetivos de los fondos europeos, sin que interpretaciones formales puedan ser utilizadas como freno al cambio de cultura en la gestión de la contratación pública. En el actual contexto postpande-

38. Como bien explica, desde la perspectiva del gasto público y su obligada eficacia y eficiencia, el *spending review* se muestra como una evaluación adecuada, sin que ello obste a la realización de otras evaluaciones de las políticas públicas que lo complementen para obtener una visión global de impacto y resultado.

mia y de una "diferente" gestión pública derivada de los fondos *next generation, las distintas técnicas administrativas deben servir* para movilizar inversiones sostenibles que permitan la reconstrucción y la resiliencia. Carece de fundamento jurídico-europeo un modelo de colaboración público-privada alejada de lo que son los nuevos cánones de una gestión estratégica y responsable de los modelos de colaboración con el sector privado como pilar de garantía de los derechos sociales de la ciudadanía. Aunar seguridad jurídica, transparencia, buen gobierno y movilización eficaz y eficiente de las inversiones son esenciales en el "norte" de la nueva brújula en la gestión de los fondos europeos y en la concreta arquitectura de las distintas soluciones de contratación pública que se adopten.

En esta línea de repensar la contratación pública desde una perspectiva estratégica posiciona claramente, por cierto, el Consejo de la Unión Europea, en el documento "Conclusiones del Consejo: Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente" (2020/C 412I/01), donde, tras hacer una prospectiva de la contratación pública insiste en la necesidad de su función estratégica. En este documento se indica que "***Hay que reforzar la economía europea y reducir la dependencia estratégica de terceros países, especialmente en determinados sectores de la economía europea que son fundamentales para el funcionamiento de los servicios públicos*** *y la atención sanitaria pública, como los medicamentos y los productos sanitarios; a la hora de determinar un enfoque proporcionado y específico para abordar esta cuestión deberán considerarse detenidamente las repercusiones en la competencia, los precios y los procedimientos de contratación pública*"[39]. En este nuevo contexto hay importantes retos y desafíos donde hay que articular nuevas soluciones que permitan una correcta aplicación de los distintos principios jurídicos aplicables que deben ser debidamente alineados desde la perspectiva del principal bien jurídico a proteger[40].

Contratación pública estratégica que no debe ser una mera opción sino que debe alinearse con la finalidad de consolidar una compra pública responsable (Lazo Vitoria, 2018), como, en el citado contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, se reivindica en la denominada Carta de Zarago-

39. Y para ello se PIDE a la Comisión y a los Estados miembros *que cooperen en la elaboración de directrices y criterios por medio de una metodología común para ayudar al sector público a aprovisionarse a través de cadenas de suministro transparentes, fiables, flexibles y diversificadas con el objetivo de reforzar la economía europea y reducir la dependencia estratégica de terceros países, especialmente en determinados sectores de la economía europea que son fundamentales para el funcionamiento de los servicios públicos y la atención sanitaria pública, como los medicamentos y los productos sanitarios; a la hora de determinar un enfoque proporcionado y específico para abordar esta cuestión deberán considerarse detenidamente las repercusiones en la competencia, los precios y los procedimientos de contratación pública.* Y se PIDE *también a los Estados miembros que elaboren políticas y estrategias de compra integrales que, en particular, deben centrarse en sectores en los que la demanda pública tiene un impacto significativo, como los medicamentos, los productos sanitarios o las tecnologías de la información, teniendo asimismo en cuenta aspectos relativos a la resiliencia, la gestión de riesgos y la seguridad del suministro. (negrita nuestra).*

40. Por ello, estrategia y una eficiencia administrativa no unidimensional (que atiendan a la idea de valor y no de mero gasto) deben prevalecer sobre una cruda consideración del precio único como factor determinante en la compra pública.

za[41], donde se indica que en el papel de liderazgo en materia de sostenibilidad social y ambiental, el sector público ejerce, mediante este instrumento del contrato público, de motor necesario para vincular el rendimiento económico con el compromiso social y la dirección ética de las empresas, poniendo en valor la gestión empresarial con propósito (así se ha venido destacando, también, por el Foro de Compra Pública Responsable)[42]. Para ello hay que superar interpretaciones rígidas y un tanto descontextualizadas para, por ejemplo, integrar como regla general en las cláusulas de los contratos públicos requisitos que contemplen aspectos sociales y medioambientales, superando una estricta vinculación directa al objeto del contrato para combatir la precarización, deslocalización o falseamiento de la competencia, sin incurrir en discriminación. Igualmente, medidas para facilitar la participación de las pymes en la contratación pública y promover la innovación. Todo ello con una total garantía de integridad salvaguardada por la transparencia y la competencia. Y en esta línea las condiciones sociales y ecológicas son uno de los principales ejemplos de esta visión estratégica en la contratación pública desde la perspectiva de la sostenibilidad, claramente amparada por varios de los ODS. Y, en consecuencia, podemos ya afirmar que están admitidos y fomentados por las instituciones supranacionales, dado que la contratación pública no es un fin en sí misma, sino que es una "potestad" al servicio de otros fines de interés general (como son la estabilidad laboral, calidad ambiental, integración social) y que en modo alguno restringen o limitan la competencia, permitiendo dar efectividad a valores superiores actualmente recogidos en el TFUE.

Lo que se acaba de exponer explica que la contratación pública puede –y debe, insistimos– ser una técnica que impulsa la consecución de objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos (Gimeno Feliu, 2006).

La nueva realidad jurídico-económica de la contratación pública exige una visión estratégica en un contexto económico globalizado. Una correcta utilización del contrato público (también de las ayudas públicas), como instrumento al servicio de políticas públicas, debe permitir reforzar los principios inherentes al modelo social europeo y garantizar su sostenibilidad en una situación geopolítica cada vez más tensionada desde los mercados orientales, y la crisis derivada de

41. Firmada el 10 de noviembre de 2021 puede consultarse su contenido y adhesiones en: http://www.obcp.es/index.php/noticias/carta-de-zaragoza-manifiesto-por-una-compra-publica-responsable. Sobre los ODS y la contratación pública vid. Gimeno Feliu (2021 b, pp. 67-100) y Moreno Molina (2022, pp. 29-32).

42. La Comisión Europea publicó el 20 de mayo de 2021 la Comunicación COM(2021) 245 final, referida a su informe «Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior». En el *Informe* se concluye que "*resulta fundamental aplicar de manera más estricta las consideraciones de la contratación pública estratégica a fin de contribuir a una recuperación integradora, promover una transición justa y fortalecer la resiliencia socioeconómica, en consonancia con el Pacto Verde Europeo como nueva estrategia de crecimiento para la UE*". El 18 de junio de 2021 se publicó la guía de la Comisión «Adquisiciones sociales –Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas– 2.a edición» (2021/C 237/01), en la que se incide en que "*Con el fin de plantar cara a los retos sociales, las autoridades públicas deben redoblar sus esfuerzos para obtener buenos resultados en todos los aspectos de la sostenibilidad (sociales y éticos, medioambientales y económicos*)".

la invasión rusa de Ucrania, que obligan a repensar y reforzar la estrategia del mercado interior europeo[43].

Frente a posibles planteamientos que pivotan sobre el criterio precio frente al de valor, interesa recordar que el principio de eficiencia, inherente a la contratación pública, no puede ser interpretado desde modelos exclusivamente economicistas, sino que debe velarse por el adecuado estándar de calidad en la prestación del servicio. Es decir, el principio de eficiencia se debe articular atendiendo a objetivos sociales, ambientales o de investigación, lo que redimensiona la visión estratégica de la contratación pública desde una perspectiva amplia del derecho a una buena administración (Moreno Molina, 2018a).

En esta línea debe recordarse que compra pública sostenible y la consecuente introducción de condiciones relacionadas con la protección del medio ambiente (eco etiquetas, productos reciclables, sistemas de depuración de vertidos, etc.) son admitidas ya desde hace tiempo como válidas por las Instituciones europeas (Comunicación de la Comisión de 28 de noviembre de 2001, sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública). Y ello porque guardan relación con la política ambiental prevista en el art. 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (y art. 4 y 11)[44]. Y en el art. 45 de nuestra Constitución (Pernas García, 2012). Por ello la legislación española de contratación pública incorpora en su articulado numerosas posibilidades prácticas para articular una estrategia de "compra verde" (Lazo Vitoria, 2018). Compra verde desarrollada por el art. 31 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Otro tanto sucede con las condiciones que integran aspectos sociales, admitidas cuando éstos comporten para el poder adjudicador una ventaja económica ligada al producto o servicio objeto del contrato (así desde la Comunicación interpretativa de la Comisión de 10 de noviembre de 2001), lo que refleja la idea de que la contratación pública es una herramienta para la efectividad de políticas pública. La extensión de estas cláusulas, y sus distintas posibilidades, en una realidad incorporada de forma decidida a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP). En todo caso, su utilización exige una adecuada ponderación y que se preserve la identidad de la prestación licitada

43. Así lo advierte, recordamos, la Comisión Europea en la Comunicación sobre *Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE –Bruselas, de 24 de julio de 2019. C (2019) 5494 final–. Hay que recordar igualmente la importante Comunicación de la Comisión Europea Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa. Estrasburgo, 3 de noviembre de 2017 COM(2017) 572 final.* La denominada Cumbre de Versalles (11 de marzo de 2022) insiste en la necesidad de una estrategia común para poder combatir la dependencia y las variaciones de los precios y dependencia común y avanzar hacia un modelo de "soberanía europea".

44. El art. 11 señala que «Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible». Puesto que hace referencia al principio de integración ambiental en cada una de las políticas entre las que se encuentra la del mercado interior, afectando, en consecuencia, directamente a la contratación pública.

(Gallego Córcoles, 2018). Interesa mucho insistir en la dimensión cualitativa de la compra pública en relación a los aspectos sociales (a los que se refiere claramente la LCSP), que se convierte en una exigencia de la correcta gestión contractual (Molina Hermosilla, 2021). En todo caso, su utilización exige una adecuada ponderación y que se preserve la identidad de la prestación licitada.

Por todo lo que se acaba de exponer, el diseño y selección de los proyectos a financiar con estos fondos europeos se debe "pensar en verde" y en "sostenibilidad social", no como exigencia estética, sino como herramienta generadora de valor (Gimeno Feliu, 2022). Esta exigencia de sostenibilidad ambiental debe articularse en la priorización de los proyectos de infraestructuras a financiar, que deberán cumplir los objetivos de la Agenda Verde Europea y acomodarse a las directrices dictadas por las instituciones comunitarias (no puede olvidarse la exigencia de neutralidad climática). Desde esta perspectiva, parece oportuno que la norma legal a la que nos venimos refiriendo determine de forma clara los objetivos que se pretenden fomentar, con la finalidad de dar seguridad jurídica a las propuestas de inversiones que se propongan: entre otros, proyectos que permitan descarbonizar la economía, para cumplir con los objetivos del Tratado de París, para luchar contra la degradación de la naturaleza y de los ecosistemas, para combatir la contaminación y para promover la economía circular. Además, los proyectos que se presenten deberán estar alineados con los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, explicando su directa vinculación con, al menos, uno de ellos. Sin olvidar, claro, que, el objetivo de la transformación que pretende la Agenda de Naciones Unidas obliga a una actitud (y aptitud) proactiva, para aportar la mejor solución a las necesidades de la ciudadanía, necesidades que no son de simple ideología. Así, la contratación pública derivada para hacer frente a la pandemia es la ventana de oportunidad para un cambio de modelo de la gestión pública que haga del contrato público (en su dimensión de sostenibilidad) una palanca de primer orden para activar el cambio económico. Un modelo económico que se debe alinear con los ODS (el objetivo 12.7 se enfoca específicamente en promover "prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales").

Las exigencias y criterios vinculados a la sostenibilidad (como concepto paraguas) deben ser el pilar fundamental de toda contratación pública derivada de estos fondos, superando inercias formalistas que exigen una vinculación estricta con el objeto de la licitación (Fernández Acevedo, 2017). Los fines de los fondos europeos, marcados por el reglamento de la UE son, insistimos, la nueva "brújula" en la determinación de criterios de adjudicación y de exigencias de ejecución, sin olvidar el carácter instrumental de los contratos públicos derivados de estos fondos (que no responden a necesidades ordinarias sino al fin de invertir recursos públicos para transformar y reactivar el país). El actual contexto de crisis económica derivada de la pandemia de 2020 refuerza la necesidad de avanzar hacia una nueva gestión económica mediante el contrato público que "piense en verde" y en "sostenibilidad social", no como exigencia estética, sino como herramienta generadora de valor (Gimeno Feliu, 2021 a).

Por otra parte, hay que insistir que una correcta aplicación estratégica del contrato público puede servir para activar un escudo económico para proteger a

los sectores productivos más "contagiados" (en especial Pymes y autónomos). La utilización de criterios sociales o ambientales, en tanto implican una mayor calidad de la prestación, deben servir para "forzar una comparación de ofertas" global, y no para optar entre modelos sociales o no sociales de la oferta (así lo admite la STJUE de 10 de mayo de 2012, *Comisión Europea/Reino de los Países Bajos* que permite establecer como criterio de adjudicación un elemento no intrínseco del producto a suministrar, como es su procedencia del comercio justo, para apreciar su calidad). Esto explica por qué en ciertas ocasiones la estrategia social o ambiental del contrato aconseja prestar especial atención a la fase de ejecución, mediante condiciones especiales de ejecución que serán obligatoria para todo licitador que aspire a la adjudicación (Medina Arnaiz, 2013). Regular las retribuciones mínimas del personal y su forma de acreditación periódica, prever la obligación de subcontratación de ciertos elementos del contrato con determinados colectivos sociales (como empresas de iniciativa social), imponer penalidades contractuales que "estimulen" el correcto cumplimiento de la sensibilidad social del contrato, son, entre otras, previsiones muy eficaces en la consolidación de una contratación socialmente responsable eficaz (sin obviar el importante efecto didáctico para extender estas propuestas al sector privado). Conviene, por ello, prestar especial atención a las condiciones de ejecución, pensadas en clave estratégica para preservar la mejor calidad de la prestación (de Guerrero Manso, 2018). Por ello, como bien propone Bernal Blay en relación a los contratos derivados de los fondos MRR (2021, p. 226) "*dichos contratos también deberán incluirlas, e incluso aumentarlas, lo cual tiene todo sentido a la vista de que entre los objetivos del Mecanismo se encuentra, entre otros, la transición ecológica, el crecimiento sostenible, el empleo, la investigación, el desarrollo y la innovación*".

Las Comunidades Autónomas también pueden diseñar un modelo de control de ejecución diferente, que pivote sobre la resolución extrajudicial de los conflictos (así, por ejemplo, Andalucía). En la resolución de los posibles conflictos interpretativos puede resultar de interés utilizar fórmulas de arbitraje administrativo[45]. Esa es la intención (interpretación auténtica) de que ahora la LCSP no contenga ninguna previsión al respecto (a diferencia de la norma anterior, que lo prohibía para los contratos administrativos), que habilita un espacio de libertad para que cada órgano de contratación opte, o no, por fórmulas de arbitraje en la ejecución contractual[46]. Lo que puede favorecer inversiones, en tanto supone

45. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en repetidas ocasiones sobre su compatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva. En este sentido, el Tribunal (STC 9/2005, de 17 de enero, que ratifica y amplia otras anteriores, como las STC 176/2006 y 13/1997) ha señalado que ni siquiera los interesados que optan por el arbitraje están renunciando por completo al derecho a la tutela judicial efectiva para esa controversia concreta, pues el control jurisdiccional sobre el laudo, a través de la acción de anulación, sigue garantizado. En efecto, la acción de anulación junto con el necesario auxilio que debe prestar la jurisdicción para ejecutar el laudo garantiza también el respeto a la tutela judicial efectiva.

46. La LCSP pretende ser "neutra" frente a la opción de utilización del arbitraje en la ejecución de los contratos públicos, de tal forma que corresponde al órgano de contratación decidir sobre su conveniencia. Lo que es evidente es que el arbitraje en contratos públicos en otros países no es nada excepcional y que en contratos complejos suele ser una muy buena opción. Esta posibilidad ha sido muy bien explicada por el profesor García-Alvarez (2020, pp. 549-564), que analiza el concreto

de seguridad jurídica y capacidad de respuesta jurídica rápida (e independiente) así como evitar problemas de cara a futuras auditorías europeas con descertificaciones.

En definitiva, desde la gestión de los fondos europeos las Comunidad Autónomas gozan de amplias posibilidades para articular sus propias políticas públicas, lo que puede permitir opciones diferenciadas que eviten una indebida y no deseada armonización de las respuestas jurídicas.

6. A modo de reflexiones finales

Frente a inercias o dogmatismos, la situación "global" y la propia finalidad de los fondos europeos NGEU obliga a repensar soluciones jurídicas en la utilización de los mismos que, desde el respeto a los criterios de distribución competencial, promuevan la eficacia de las políticas públicas y que concilien los interesen públicos en juego, diseñando procedimientos eficaces y eficientes, que pongan el acento en la calidad de la prestación y que eviten una indebida deslocalización empresarial (Gimeno Feliu, 2022).

La experiencia de la crisis sanitaria y de la gestión de los fondos europeos es la oportunidad para impulsar una transición "no ruidosa" hacia una nueva gobernanza pública en un modelo descentralizado y de respeto del legítimo ejercicio de las competencias propias, que supere la "presión política" de hacer más por menos y a corto plazo (por supuesto, que supere la inercia de hacer todos lo mismo) y de revisar el dogma del precio como elemento determinante (Gimeno Feliu, 2019 b). Una gestión pública que piense en inversión y no en gasto, y que desplaza un modelo vertical, claramente superado, por un nuevo modelo horizontal y transversal donde el adecuado cumplimiento de los fines públicos son la clave de un correcto *check-list*[47].

Los fondos europeos nos plantean interrogantes que exigen, como respuesta, la convicción para avanzar hacia una forma distinta de hacer gestión pública, que se cimiente en una adecuada planificación, la calidad de la prestación (y de su resultado en términos de valor), una eficaz cooperación interadministrativa, una innovadora visión del procedimiento en cuanto a su función y objetivos (donde la calidad es un paradigma irrenunciable) pensado en el mejor cumplimiento del fin público que es la causa del contrato (Pernas García, 2021). Y, sobre todo, como hemos venido explicando desde hace tiempo, a una nueva cultura de la

---

ámbito de esta fórmula de resolución extrajudicial de conflictos. También Bernal Blay (2021) y Gimeno Feliu (2022).

47. De especial relevancia el documento del Consejo de la Unión Europea: "Conclusiones del Consejo: Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente" (2020/C 412I/01) donde, tras hacer una prospectiva de la contratación pública insiste en la necesidad de su función estratégica. En este documento se indica que "*Hay que reforzar la economía europea y reducir la dependencia estratégica de terceros países, especialmente en determinados sectores de la economía europea que son fundamentales para el funcionamiento de los servicios públicos y la atención sanitaria pública, como los medicamentos y los productos sanitarios; a la hora de determinar un enfoque proporcionado y específico para abordar esta cuestión deberán considerarse detenidamente las repercusiones en la competencia, los precios y los procedimientos de contratación pública".*

colaboración a nivel público-público y público-privada (siempre justificada y debidamente alineada con el fin de favorecer el nivel óptimo de gestión desde la perspectiva pública de garante) basada en la lógica del *win/win* y de la rendición de cuentas como herramientas al servicio de la buena administración (Caamaño, Gimeno, Sala y Quinteros, 2017).

Lo que exige "cambiar el rumbo" tanto de la gestión (para superar la inercia del procedimiento y avanzar en la idea de proyectos), como del control, para centrar, muy especialmente en los fondos NGEU, la atención a la correcta y eficaz ejecución derivada de los mismos (Iglesias Rey, 2021 b) diseñados para la reconstrucción de Europa (que piensan, por tanto, en Europa y para Europa). La capacidad autonómica para, aun desde la mera gestión, articular un modelo propio de sus políticas públicas, es de gran relevancia y clave para una mayor eficacia.

El control a posteriori de hitos y objetivos, debidamente ajustado a las características de cada Comunidad Autónoma, podría una nueva regulación que pivote sobre un modelo de auditoría de costes, cumplimiento de objetivos y comprobación de implantación de estrategias de prevención frente al fraude cuyo diseño y puesta en funcionamiento deberá descansar en los órganos de control externo, que tendrán un papel principal en el seguimiento e incidencias en las ejecuciones de los distintos contratos *in time*. Y, en todo caso, la interpretación deberá tener un alcance funcional que ponga en valor los principios y finalidades de estos fondos NGEU, lo que obliga a "actualizar" ciertas prácticas interpretativas formales (Gimeno Feliu, 2022).

Desde este contexto los fondos europeos (quizá por las inercias de las decisiones adoptadas en la pandemia) han servido de fuerza centrípeta en su concreta articulación y no parecen responder a una verdadera co-gobernanza en las decisiones adoptadas[48]. Pero ofrecen, pese a un diseño excesivamente centralizador y de marcado carácter vertical (y quizá excesivamente "politizado"), un margen para facilitar una "singular" articulación harmónica de los denominados círculos de excelencia, que permitan, con las "asignaciones concretas" repensar la arquitectura y fundamento del concreto ejercicio de las políticas públicas a nivel de Comunidades Autónomas que garantice la esfera competencial derivada del marco constitucional y estatutario. Así, en las decisiones de ejecución de los proyectos las Comunidades tienen una importante capacidad de orientar la eficacia de sus políticas públicas para poner el acento en el mayor valor añadido desde la perspectiva de calidad y de garantía de continuidad, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad y exhaustividad de los servicios o suministros, así como su rentabilidad. En especial se consideran válidos cualquier criterio o condición que permita, por ejemplo, corregir el desempleo juvenil, fomentar los rendimientos ambientales o la compra de proximidad de alimentos, en tanto fines contemplados de forma expresa en el Reglamento europeo de gestión de estos fondos.

48. Hay que recordar, insistimos, que el Tribunal Constitucional ha negado que la financiación europea pueda ser utilizada como elemento para alterar los principios generales de reparto de competencias (STC 128/1999). La condición de garante del cumplimiento de las obligaciones frente a la Unión Europea no altera la posición del Estado en punto a la gestión de los fondos (entre otras, STC 149/1998).

Es posible, por tanto, aun a pesar de la clara intromisión en el legítimo ejercicio constitucional de competencias por un exceso "centralizador" de las mismas, desarrollar por cada Comunidad Autónoma un modelo propio de gestión de estos fondos clave NGEU en clave de gestión responsable, abierta, innovadora, cooperativa, profesionalizada, tecnológica y transformadora. Pero para ello hace falta, por supuesto, decisión para ofrecer alternativas de gestión y una visión proactiva y no meramente reactiva del ejercicio propio de las políticas públicas. Estos fondos nos ponen en la encrucijada para validar el liderazgo institucional público y del modelo de gestión del poder descentralizado en España. No podemos equivocarnos. Ni dar un paso atrás.

7. Bibliografía

AGUADO I CUDOLA, V. (2021). La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico, Aranzadi, Cuzur Menor.

ALONSO GARCÍA, M.ª C. (2015). Las novedades introducidas por la Directiva 2014/24/UE en la contratación pública verde. En AA. VV. *Las nuevas Directivas de Contratación Pública* (pp. 279-289). Cizur Menor: Aranzadi.

— (2018). Contratación pública ecológica. En E. Gamero e I. Gallego (dirs.). *Tratado de contratos del sector público*, III (pp. 2753-2806). Valencia: Tirant lo Blanch.

ARAGÃO, A. (2018). Los criterios ambientales de valoración y adjudicación en la contratación pública: Situación actual y desarrollos futuros. En R. Galán Vioque (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 163-178). Sevilla: Universidad de Sevilla.

BAÑO LEÓN, J. (2021). La ejecución del mecanismo europeo de recuperación y resiliencia: ley especial coyuntural versus reforma general regulatoria", Revista General de Derecho de los Sectores Regulados núm. 7.

BERRAQUERO ESCRIBANO, I. y LUQUE MAGAÑA, M. (2021). Gestión y control presupuestario de los fondos del Plan de recuperación, transformación y resiliencia. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra 20, (Ejemplar dedicado a: Fondos Europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: Ejecución y auditoría), pp. 321-345.

BERNAL BLAY, M. A. (2008). Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Extra 10, 211-252.

— (2021). La gestión contractual de los fondos del mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Ideas para diseñar y controlar mejor la ejecución de los contratos. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra 20, (Ejemplar dedicado a: Fondos Europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: Ejecución y auditoría), pp. 217-245.

BLANCO LÓPEZ, F. (2018). La doctrina social de los tribunales administrativos de recursos ante la contratación pública estratégica. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra 18.

BUSTOS PRETEL, G. (2021). Ante el ensayo de simplificación y agilidad administrativa por decreto. En M. C. Campos Acuña (dir.), La gestión de los fondos Next Generation, La Ley Wolters Kluwer, pp. 217-269.

CAAMAÑO, F., GIMENO, J. M.ª, SALA, P. y QUINTEROS, G. (2017). *Servicios públicos e ideología.El interés general en juego*. Barcelona: Profit.

CALVO LÓPEZ, S. (2020). Impacto del programa Next Generation EU en España: condicionalidad, retos y oportunidades de un acuerdo histórico. Revista Administración y Ciudadanía, 15, pp. 441-476.

COLAS TENA, J. (2021). Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación", Cuadernos de Derecho Local núm. 55, pp. 37-51.

DELGADO, F. J. (2021). Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España. Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research, 2021/2 (50), pp. 5-12.

DELGADO FERNÁNDEZ, M.ª R. (2016). El cálculo del coste del ciclo de vida en la contratación administrativa. *Gabilex*, 7.

DONCEL NÚÑEZ, S. y FUERTES FERNÁNDEZ, A. (2021): La dimensión presupuestaria del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: especialidades en materia de gestión y control, en Economía Industrial, núm. 419, pp. 127-139.

ESTEVE PARDO, J. (2015a). *Estado garante. Idea y realidad*. Madrid: Innap Investiga.

— (2015b). La Administración garante. Una aproximación. *Revista de Administración Pública*, 197, 11-39.

— (2017). Perspectivas y cauces procedimentales de la remunicipalización de servicios. *Revista de Administración Pública*, 202, 305-336.

ESTEBAN RÍOS, J. (2021). Vías para la agilización de las subvenciones financiables con fondos de la unión europea: la adaptación al instrumento europeo de recuperación y más allá. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, monográfico núm. XX, pp. 247-289.

— (2022). Contratos públicos y límites para los licitadores, bienes y servicios de países terceros: evitar la "competencia desleal" para reforzar el mercado interior, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 217.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2017). Los retos ambientales de las nuevas directivas. La contratación pública como herramienta. En M. M.ª Razquin Lizarraga y J. F. Alenza García (coords.). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente* (pp. 77-126). Cizur Menor: Aranzadi.

— (2018a). Incorporación cláusulas ambientales en la contratación pública. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde* (pp. 29-51). Barcelona: Atelier.

— (2018b). Los criterios de adjudicación de los contratos públicos. En E. Gamero e I. Gallego (dirs.). *Tratado de Contratos del Sector Público* (pp. 1387-1393). Valencia: Tirant lo Blanch.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2018). La progresiva integración del medio ambiente en la actividad contractual y convencional de las Administraciones Públicas. En R. Galán Vioque (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 23-48). Sevilla: Universidad de Sevilla.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2016). Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestación. *Revista de Administración Pública*, 200, 439-450.

FRACCHIA, F. (2017). Público y privado en la gestión de los servicios públicos locales: entre externalización y remunicipalización. En AA. VV. *Los servicios públicos locales. Re-municipalización y nivel óptimo de gestión* (pp. 80-116). Madrid: Iustel – Fundación Democracia y Gobierno Local.

GALÁN VIOQUE, R. (2018). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

GALLEGO CÓRCOLES, I. (2017). La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *Documentación Administrativa*. Nueva Época, núm. 4.

— Cláusulas sociales y contratación pública: la experiencia del Derecho de la Unión Europea. Revista de la Asociación IUS ET VERITAS, núm. 62, 2021, pp. 82-97.

GARCÍA-ALVAREZ GARCÍA, G. (2020). El arbitraje en la ejecución de los contratos públicos", José María Gimeno Feliú (dir.) y Carmen de Guerrero Manso (coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2019*, Cizur Menor, pp. 549-564.

GARCÍA ROMERO, B. y PARDO LÓPEZ, M. (dirs.). (2018). *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales*. Cizur Menor: Aranzadi.

GIMENO FELIU, J. M.ª (2006). *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española. La necesaria adopción de una nueva ley de contratos públicos y propuestas de reforma*. Civitas.

— (2013). Compra pública estratégica. En J. Pernas García (coord.). *Contratación pública estratégica*. Cizur Menor: Aranzadi.

— (2014). *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos*. Cizur Menor: Aranzadi.

— (2015a). La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. Una visión desde la perspectiva de la integridad. En AA. VV. *Las nuevas directivas de Contratación Pública* (pp. 37-105). Cizur Menor: Aranzadi.

— (2016). Reglas básicas para mejorar la eficiencia y la transparencia en la contratación pública. *Presupuesto y Gasto Público*, 82, 137-158.

— (2017). Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites. En T. Font y A. Galán (dirs.). *Anuario del Gobierno Local 2017* (pp.

241-287). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic.

— (2018). La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52.

— (2019a). La calidad como nuevo paradigma de la contratación pública. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 159.

— (2019b). 25. La Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones, Aranzadi.

— (2020). La crisis sanitaria Covid-19 y su incidencia en la contratación pública. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 42-53.

— (2021a). 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 núm. 55.

— (2021 b). La agenda de Naciones Unidas entorno a los objetivos de desarrollo sostenible y contratación pública. De las ideas a la acción", en libro colectivo dirigido por J. Esteve Pardo Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales, Serie Claves del Gobierno Local núm, 32, Fundación y Democracia Gobierno Local, Madrid, pp. 67-100.

— (2021 c). "Integridad y transparencia en la contratación pública. De las ideas a la acción", en libro col. Ética pública en el siglo XXI. INAP, Madrid, pp. 31-54.

— (2021 d). "*Los fondos europeos* next generation *como elemento de transformación de la gestión de la contratación pública: hacia una nueva cultura funcional y no formal", Revista Española de Derecho Administrativo núm. 214, 2021.*

— (2022) *"El necesario big bang en la contratación pública: hacia una visión disruptiva regulatoria y en la gestión pública y privada, que ponga el acento en la calidad", Revista General de Derecho Administrativo núm. 59, 2022.*

GIMENO FELIU, J. M.ª *et al.* (2019). *La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privada*. Barcelona: Cámara de Comercio de Barcelona – Esade.

GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2015). Sostenibilidad social y ambiental en la Directiva 2014/24/UE de contratación pública. *Revista Española de Derecho Europeo*, 56, 13-42.

— (2018). Ley de Contratos del Sector Público y Entidades Locales: la exigencia de planificación de la contratación. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 48.

DE GUERRERO MANSO, C. (2018). La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIX, 141-177.

IGLESIAS REY, P. (2021 a). La necesaria transparencia, integridad y el control preventivo de riesgos en la gestión de los fondos europeos covid. En libro

colectivo *El control externo y fomento de la integridad: experiencias en la prevención de la corrupción* (coord. por María Begoña Villaverde Gómez), pp. 175-197.

— (2021 b). El reto pendiente en la época post pandemia: El necesario control preventivo de los riesgos en la fase de ejecución. Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado, núm. 21, 2021, pp. 65-86.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2021). Principio de «buena gestión financiera», prevención del fraude y fondos europeos. En su blog https://rafaeljimenezasensio.com/2021/11/21/principio-de-buena-gestion-financiera-prevencion-del-fraude-y-fondos-europeos/.

— (2020). "¿Gestión de fondos europeos *Next generation* con una administración obsoleta?". https://rafaeljimenezasensio.com/inicio-3/.

KÖLLING, M. (2021). "Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización", Cuadernos de Derecho Local núm. 55, pp. 14-36.

LAZO VITORIA, X. (2018). La perspectiva ambiental de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, especial referencia al coste del ciclo de vida, en Compra pública verde, Lazo Victoria (dir.), Atelier.

LONGO MARTÍNEZ, F. (2019). La Administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Extra 3, 52-73.

LÓPEZ GUERRA, J. (1998). "Conflictos competenciales, interés general y decisión política" Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm. 1. Septiembre-diciembre 1988. pp. 77 y ss.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2005). Comunidades Autónomas y Unión Europea: Hacia una mejora de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario, Revista de Derecho Comunitario Europeo núm. 22, pp. 759-805.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M. (2021). Apuntes para la gestión contractual de los fondos comunitarios de recuperación del MFP", www.obcp.es).

MAZZUCATO, M. (2021). "No desaprovechemos esta crisis": fortalecer el sector público como premisa para la recuperación. Galaxia Gutemberg.

MEDINA ARNÁIZ, T. (2013). Más allá del precio: las compras públicas con criterios de responsabilidad. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 121, 87-97.

— (2014). Instrumentos jurídicos frente a la corrupción en la contratación pública: perspectiva europea y su incidencia en la legislación española. En AA. VV. *La contratación pública a debate: presente y futuro* (pp. 299-344). Cizur Menor: Civitas.

— (2018a). Las cláusulas sociales en la contratación pública: su consolidación en el ordenamiento jurídico español tras el impulso europeo. En AA. VV. *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales* (pp. 55-80). Cizur Menor: Aranzadi.

— (2020). "Un consumo responsable por parte de las entidades del sector público", Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales, núm. 93, pp. 834-863.

— (2021). "Los retos de la contratación pública en clave europea", *Observatorio de Contratos Públicos* 2020, pp. 51-90.

MIRANZO DÍAZ, J. (2020). Hacia la configuración de una estrategia eficiente de integridad en la contratación pública, Aranzadi.

MORCILLO MORENO, J. (2016). Las cláusulas sociales en la contratación pública como garantía frente al *dumping* social intracomunitario. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 47-48, 180-209.

MOLINA HERMOSILLA, O. (2021). *Dimensión cualitativa de la contratación pública en la era Covid-19,* Comares, Granada.

MORENO MOLINA, J. A. (2009). Crisis económica y contratos públicos: el Real Decreto-ley 9/2008 por el que se crean un fondo estatal de inversión local y un fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y del empleo. *Revista Contratación Administrativa Práctica*, 83, 37-46.

— (2017). Gobernanza y nueva organización administrativa en la reciente legislación española y de la Unión Europea sobre contratación pública. *Revista de Administración Pública*, 204, 343-373.

— (2018a). *Hacia una compra pública responsable y sostenible. Novedades principales de la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017*. Valencia: Tirant lo Blanch.

— (2018b). La construcción jurisprudencial europea de la teoría de los principios generales de la contratación pública y su plasmación posterior en la legislación de la Unión Europea. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 19, 27-47.

— (2018c). Objetivos y novedades destacables de la Ley 9/2017 de contratos del sector público. *Revista Gallega Administración Pública*, 55.

— (2021). La ejecución de los fondos de recuperación europeos: Medidas sobre contratación pública introducidas por el Real Decreto-ley 36/2020. Revista Vasca de Administración Pública núm. 119, pp. 281-312.

— (2022). Compra pública socialmente responsable. Tirant lo Blanch, Valencia.

NAVARRO MOLINES, G. (2021): Manual de fondos europeos: programación, gestión, control y evaluación: especial referencia a los aspectos prácticos de los fondos de recuperación y resiliencia, Madrid, Wolters Kluwer.

NOGUERA DE LA MUELA, B. (2021). La colaboración público-privada a propósito de los fondos europeos Next Generation (NG-EU) PERTE, agrupaciones, consorcios y sociedades de economía mixta. En libro col. Observatorio de los contratos públicos 2020 / coord. por Carmen de Guerrero Manso; José María Gimeno Feliú (dir.), pp. 407-447.

PALACÍN SÁENZ, B. (2022). A la responsabilidad social por la contratación pública. Editorial BOE, Madrid.

— (2016). La supervisión de la ejecución de los contratos. En especial de las cláusulas sociales y ambientales. ¿Potencia sin control? *Gabilex*, 7.

PARDO LÓPEZ, M. y SÁNCHEZ GARCÍA, A. (2020). *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos*. Cizur Menor: Aranzadi.

PAZOS VIDAL, S. (2021). El Plan de Recuperación de la Unión Europea. Oportunidades para las Administraciones locales. Anuario de Derecho Municipal, 14, pp. 49-87.

PERNAS GARCÍA, J. (2011). *Contratación Pública Verde*. Madrid: La Ley.

— (2012). El uso estratégico de la contratación pública como apoyo a las políticas ambientales. En F. López Ramón (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2012* (pp. 299-323). Cizur Menor: Civitas.

— (2020). La "contratación circular": el papel de la compra pública en la realización de una economía circular y la utilización eficiente de los recursos. Disponible en: http://www.obcp.es/index.php/opiniones/la-contratacion-circular-el-papel-de-la-compra-publica-en-la-realizacion-de-una-economia.

— (2021). Comprar «rápido» y «estratégicamente» en la ejecución de los fondos Next Generation. Análisis y valoración de las medidas estatales y autonómicas para la agilización de procedimientos de contratación pública y para la utilización estratégica de las compras públicas. Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. extra 20, 2021 (Ejemplar dedicado a: Fondos Europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: Ejecución y auditoría), pp. 155-216.

— (dir.). (2013). *Contratación Pública Estratégica*. Cizur Menor: Aranzadi.

— Quiros Castro, C. (2021). La (tan) necesaria auditoría de resultados en el mecanismo de recuperación y resiliencia. Revista Aragonesa d Administración Pública, núm. Extra 20, (Ejemplar dedicado a: Fondos Europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: Ejecución y auditoría), pp. 347-367.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.ª (2017). Mecanismos para la inclusión de cláusulas ambientales en los contratos públicos. En M. M.ª Razquin Lizarraga (dir.). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambient*e (pp. 147-179). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2013). La contratación del sector público como política pública. En AA. VV. *Contratación Pública Estratégica* (pp. 31-44). Cizur Menor: Aranzadi.

— (2016). Los principios del Derecho Global de la contratación pública. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 179.

RODRÍGUEZ-ARANA, J. y HERCE MAZA, I. (2019). La buena administración en la contratación pública: mención especial a la fase de ejecución del contrato. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, Extra 1 (ejemplar dedicado a: Un año de compra pública con la LCSP).

SALA SÁNCHEZ, P. (2014). La garantía constitucional de los derechos económicos y sociales y su efectividad en situaciones de crisis económica. *Revista española de control externo*, 16 (46), 11-122.

SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. (2021). El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación, Cuadernos de Derecho Local núm. 55, en especial pp. 62-85.

SÁNCHEZ BARRUECO, M.L. (2021). El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia. Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 69, 2021, pp. 555-599.

SANMARTÍN MORA, A. (2012). La profesionalización de la contratación pública en el ámbito de la Unión Europea. En AA. VV. *Observatorio de los Contratos Públicos 2011*. Civitas.

— Especialidades en materia de contratación para la eficacia y agilidad en la gestión de los fondos europeos» en Campos Acuña C. (Dir.), La gestión de los Fondos Next Generation, Madrid, Wolters Kluwer, pp. 375-404.

SANTIAGO FERNÁNDEZ, M.ª J. (2018). Doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales en relación a los aspectos medioambientales en la contratación. En R. Galán Vioque (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 65-90). Sevilla: Universidad de Sevilla.

SANZ RUBIALES, I. (2018). La protección del ambiente en la nueva Ley de contratos: del Estado meramente "comprador" al Estado "ordenador". *Revista de Administración Pública*, núm.205, 49-80.

SARASÍBAR IRIARTE, M. (2015). La contratación pública se tiñe de verde. En AA. VV. *Observatorio de los contratos públicos. Número monográfico especial. Las Nuevas Directivas de Contratación Pública* (pp. 317-328).

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2016). *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público: un análisis jurídico y económico*. Cizur Menor: Aranzadi.

— (2021). Central Purchasing Bodies in Spain, *Centralising Public Procurement. The Approach of EU Member States* (European Procurement Law series), Edward Elgar Publishing, UK, (pp. 278-298).

VALERO TORRIJOS, J. (2020). Inteligencia Artificial y contratación del sector público. Disponible es: www.obcp.es.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2011). El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, núm.186, 91-135.

VÁZQUEZ MATILLA, J. (2020). Fondos europeos Covid-19: pautas para la gestión exitosa de las contrataciones públicas maximizando los fondos y evitando las correcciones, en Contratación Administrativa Práctica, núm. 170, 2020, pp. 29-35.

VELASCO CABALLERO, F. (2021). Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales, REALA, núm. 16.