

# EL DISEÑO Y LA GOBERNANZA DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA EN CLAVE TERRITORIAL

*Silvia Díez Sastre*  
*Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid*

*Sumario:* I. Planteamiento. II. Participación territorial en el diseño del PRTR. 1. A nivel europeo. 2. A nivel interno. 3. En el Derecho comparado. III. Gobernanza del PRTR. 1. Gobernanza institucionalizada. 1.1. *Dirección, coordinación, seguimiento y control.* 1.2. *Participación y cooperación territorial.* 2. Gobernanza no institucionalizada (PERTE). Anexo. Bibliografía.

## I. Planteamiento<sup>1</sup>

Es una opinión ampliamente compartida que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) –aprobado en el marco del Programa Next Generation EU y, en concreto, del Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)– supone un punto de inflexión para nuestro país en los planos económico, político y social<sup>2</sup>. Jurídicamente, su diseño y ejecución, así como las reformas que lleva aparejadas, constituyen un nuevo material que debe ser objeto de análisis y reflexión. Son numerosos los estudios que se han realizado ya con el fin de identificar los distintos cambios normativos que se están produciendo, interpretar su alcance y determinar sus efectos<sup>3</sup>. En esta línea, se trata de discernir las tendencias hacia las que camina

---

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto I+D+i de Retos de la Sociedad de la convocatoria de 2020: “El sector público al servicio de la responsabilidad estratégica del Estado” (referencia: PID 2020-115834RB-C31), dirigido desde la Universidad Autónoma de Madrid.

Agradezco a Paula Robert (becaria de colaboración) y a Mariona Noguera (becaria del Instituto de Derecho Local de la UAM), su ayuda en la elaboración de los datos empíricos que se muestran en este trabajo sobre la ejecución del PRTR.

2. Sobre la trascendencia del programa Next Generation EU, entre otros: DE FEO, A. y RUIZ DE LA OSSA, T., “El desafío del programa NextGenerationEU”, *Informe Comunidades Autónomas 2020*, IDP, pp. 77-93.

3. Sirvan como ejemplo los siguientes trabajos, sin ánimo de exhaustividad: SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup>. A., “El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas”, *QDL*, núm. 55, 2021, pp. 52-87 y también “Reformas jurídicas estatales para la gestión de los fondos NGEU: análisis y reflexión desde el derecho administrativo”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021; MALARET I GARCÍA, E. y PADRÓS I CASTILLÓN, X., “La col·laboració publicoprivada en el procés

una Administración de la recuperación orientada a la superación y gestión de los retos ineludibles que se plantean en el presente y han dejado de ser preocupaciones del futuro. Del Estado, del sector público, se requiere una capacidad de gestión estratégica sin precedentes, que está disciplinada, en gran medida, por las directrices de las instituciones europeas. En este contexto, las preguntas que de forma ineludible se plantean a los juristas son cómo debe diseñarse o adaptarse el Derecho para contribuir a la realización eficaz de estas nuevas exigencias y qué transformaciones se derivan en clave de distribución del poder, tanto entre las instituciones europeas y los Estados miembros –donde la condicionalidad de los fondos del MRR es una nueva herramienta de dirección de reformas nacionales<sup>4</sup>–, como dentro de la estructura territorial de cada Estado.

Este trabajo tiene como objetivo analizar la repercusión del diseño del PRTR y su modelo de gobernanza en las estructuras del Estado autonómico. Se alinea, así, con otros estudios realizados a nivel interno y en el ámbito comparado sobre la forma en que los planes de recuperación nacionales impactan en estructuras descentralizadas de poder<sup>5</sup>. Conforme al art. 3 del Reglamento del MRR, uno de los seis pilares que aúna ámbitos de actuación de importancia europea es la cohesión social y territorial. Es más, la cohesión económica, social y territorial de la Unión se considera el objetivo general del Mecanismo (art. 4 Reglamento MRR). Esta cohesión no solo debe predicarse de la relación existente entre los distintos Estados miembros, sino también en el seno de cada uno de ellos, con el fin de

---

d'execució dels plans finançats amb Fons NextGenerationEU: més enllà de la tradicional distinció entre formes organitzatives i formes contractuals, l'especial rellevància de les subvencions", *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021; RAMIÓ MATAS, C., "La reforma administrativa per a la gestió dels fons europeus NGEU a l'Administració de la Generalitat de Catalunya: direcció pública, agencialització i gestió per projectes", *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021; RIVERO ORTEGA, R. y RASTROLLO SUÁREZ, J. J. (coords.), *Modernización de la Administración Pública para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Comentarios de urgencia al Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre*, Ratio Legis, 2021; y CAMPOS ACUÑA, M<sup>a</sup>. C. (dir.), *La gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa*, Wolters Kluwer, Madrid, 2021. En relación específicamente con las administraciones locales: COLÁS TENAS, J., "Los gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos de la recuperación", *QDL*, núm. 55, 2021, pp. 37-51; GALÁN GALÁN, A., "Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación", *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021; y VELASCO CABALLERO, F., "Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales", *REALA*, núm. 16, 2021, pp. 33-52.

4. BEKKER, S., "The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?", *Politics and Governance*, volume 9, issue 3, 2021, pp. 175-185, p. 175.

5. Así, entre otros, sobre Italia: MENEGUS, G., "The Italian National Recovery and Resilience Plan (NRRP) and the Role of the Regions and Local Entities", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 22, 2021, pp. 21-27; CIVITARESE MATTEUCCI, S., "A further twist towards centralisation and uniformity. Governance and public sector reforms in the Italian Recovery and Resilience Plan", *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021; también, DOMORENOK, E. y GUARDIANCICH, I., "The Italian National Recovery and Resilience Plan: coordination and conditionality", *Contemporary Italian Politics*, volume 14, issue 2, 2022. En relación con Alemania: KÖRNER, A. S. y SCHELLER, H., "The EU Recovery and Resilience Facility: Federal Conflicts in the Development and Implementation Process in Germany", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 22, 2021, pp. 13-20. Sobre España, recientemente: RIVERO ORTEGA, R., "La controvertida gestión de los fondos de recuperación en España: exigencias europeas y consenso futuro", *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 80, 2022, pp. 125-158.

mejorar el nivel de desarrollo de las diversas regiones y de evitar el retraso de las menos favorecidas<sup>6</sup>.

En España la llegada de los fondos europeos se ha planteado, fundamentalmente, en clave de “absorción”, de necesidad de ejecución; lo que puede explicarse por las dificultades que ha tenido en el pasado para ejecutar los fondos europeos –entre 2014 y 2020 solo gastó el 43% de los fondos estructurales y de inversión, situándose a la cola de todos los Estados miembros<sup>7</sup>. No se ha puesto el acento, por tanto, en la relevancia del diseño de los hitos y objetivos en el marco de políticas públicas que sean verdaderamente estratégicas en el medio y largo plazo, que se proyecten de forma multinivel y que sean ejecutables en el corto plazo previsto para garantizar la liberación de los fondos<sup>8</sup>. Tampoco se ha apostado por las estructuras de gobernanza multinivel, mostrando la debilidad de los instrumentos de integración de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado que ya había constatado la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico en 2018<sup>9</sup>. Sin embargo, en la medida en que los pilares sobre los que se asienta la recuperación se proyectan sobre importantes competencias regionales y locales, parece muy oportuno preguntarse por el impacto que tienen los planes de recuperación en el modelo territorial de los Estados miembros. En este contexto, el trabajo aborda dos aspectos relacionados con el PRTR: la participación de las entidades territoriales en su diseño (II.) y la configuración de su modelo de gobernanza (III.), diferenciando entre una gobernanza institucionalizada (1.) y otra no institucionalizada, que se refiere a los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) (2.). Una vez terminada la exposición, se incluye un Anexo con dos tablas que ofrecen algunos datos relevantes sobre la ejecución del PRTR.

## II. Participación territorial en el diseño del PRTR

La elaboración del PRTR ha supuesto el ejercicio de una capacidad decisoria estratégica sin parangón en la democracia. Este plan condiciona de forma directa las inversiones, el gasto, los objetivos y las prioridades de la actuación pública, así como la realización de importantes reformas legislativas de los próximos años (hasta 2026) y el futuro del país en las décadas venideras. Ciertamente, para rela-

---

6. Así lo dispone expresamente el considerando 3 del Reglamento del MRR.

7. Datos disponibles en: <https://cohesiondata.ec.europa.eu> (última consulta, 28 de abril de 2022). Al respecto, PAZOS VIDAL, S., “El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 14, 2020, pp. 49-87, p. 64; también, BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup>., “La ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: ley especial coyuntural versus reforma general regulatoria”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, núm. 7, 2021.

8. Sobre el modelo de ejecución de los fondos en el plano europeo, MARCO PEÑAS, Ester, “Derecho en y tras la pandemia. Los mecanismos de apoyo de la UE para hacer frente a la crisis de la Covid-19: el alcance de la solidaridad entre Estados miembros en la UE”, F. Velasco Caballero y B. Gregoraci Fernández (coords.), *Derecho y política ante la pandemia: reacciones y transformaciones*, *AFDUAM Extraordinario*, 2021, pp. 355-373, p. 367.

9. PÉREZ MEDINA, J. M<sup>a</sup>., “Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 30, 2020, pp. 17-64, p. 19.

tivizar la trascendencia de los fondos del programa Next Generation EU y, especialmente, de los procedentes del MRR, puede aducirse que esta financiación se suma a la de los presupuestos ordinarios y al resto de los fondos europeos tradicionales que seguirán recibiendo. En la misma línea, puede señalarse el carácter voluntario de los fondos, que pueden solicitarse o no por las Comunidades Autónomas y las entidades locales. Sin embargo, no puede perderse de vista que su volumen –69.528 millones de euros de transferencias no reembolsables y una cifra similar en créditos disponibles– condiciona las políticas públicas en su conjunto y las líneas de actuación estratégicas del sector público, y de una buena parte del sector privado, en el futuro. Además, la complejidad añadida de su ejecución, que se aleja de las vías habituales de inversión y gasto de los fondos europeos –como los estructurales o los de cohesión–, y el escaso periodo para comprometer el gasto (hasta 2023) consumen en la práctica una parte importante de la capacidad de gestión del sector público. Estas características del PRTR, que se autodenomina un “proyecto de país”<sup>10</sup>, parecen justificar por sí mismas la necesidad de involucrar a todos los niveles territoriales de poder<sup>11</sup>. A pesar de ello, como se analiza a continuación, los planes nacionales de recuperación y resiliencia se han diseñado, en su mayoría, en un contexto de centralización, tanto territorial, como ejecutiva, marcado por la estricta condicionalidad derivada de las normas europeas<sup>12</sup>. España no ha sido una excepción en esta tendencia que parece recorrer el panorama comparado.

### 1. *A nivel europeo*

En el plano europeo, el Reglamento del MRR que prevé la elaboración de los planes de recuperación y resiliencia nacionales articula un procedimiento multi-nivel similar al que se utiliza en los fondos estructurales y de cohesión: existe una primera fase a nivel interno y una segunda fase que se tramita ante las instancias europeas<sup>13</sup>. En la fase interna apenas se establecen exigencias procedimentales. El Reglamento sí regula con mayor detalle aspectos sustantivos, los objetivos y tipos de medidas que podrán establecerse. De este modo, los Estados deben elaborar un plan que deben remitir a la Comisión. En este plan han de programarse las reformas e inversiones que van a financiarse por los fondos del MRR y que deben estar alineadas con los criterios generales y los pilares del Reglamento, así como con el Semestre Europeo<sup>14</sup>. El art. 18 prevé el contenido obligatorio del plan, que ha de estar debidamente motivado y justificado. De hecho, solo en este punto se hace referencia a la necesidad de incorporar en el plan “un resumen del

10. *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Gobierno de España, 16 de junio de 2021, pp. 14 y 41.

11. En esta línea, en relación con el Plan de Recuperación de Alemania y la participación de los *Länder*, KÖRNER, A. S. y SCHELLER, H., “The EU...”, cit., p. 16.

12. AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “La organización constitucional de la recuperación. Crónica política y legislativa del año 2021”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 124, 2022, pp. 141-161, p. 146.

13. GÄRDITZ, K. F., *Europäisches Planungsrecht: Grundstrukturen eines Referenzgebiets des europäischen Verwaltungsrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2009, pp. 29 ss.

14. KÖLLING, M., “Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y negociación”, *QDL*, núm. 15, 2021, pp. 14-36, p. 29.

proceso de consulta, llevado a cabo de conformidad con el marco jurídico nacional, de las autoridades locales y regionales, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones juveniles y otras partes interesadas pertinentes” (art. 18.4 q). Una vez remitido el plan, la Comisión procede a su evaluación con criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia –concretados en el art. 19.3 Reglamento del MRR– para, posteriormente, presentar una propuesta de decisión de ejecución del Consejo (art. 20 Reglamento del MRR). Se observa, por tanto, cómo no se establecen disposiciones en torno al procedimiento interno de elaboración.

Esta regulación sobre la forma de aprobación del plan de recuperación y resiliencia de cada Estado miembro proviene del marco de gobernanza propuesto por la Comisión en 2019 para el Instrumento Presupuestario de Convergencia y Competitividad (IPCC), que no llegó a aprobarse. Sin embargo, a diferencia de este instrumento simbólico, que preveía repartir un total de 12 mil millones de euros entre los países de la Eurozona a lo largo de siete años, el MRR es un instrumento estratégico que se proyecta sobre todos los Estados miembros de la UE en la mitad de tiempo y que está dotado con 750 mil millones de euros. La articulación del IPCC, al igual que la de los fondos estructurales o de cohesión, se apoya en una ejecución compartida entre los Estados miembros y la Comisión que se prolonga en un largo periodo de tiempo. Los fondos del MRR, por el contrario, se encuentran bajo la gestión directa de la Comisión y deben impulsar una recuperación rápida en un periodo muy breve<sup>15</sup>.

Parece razonable entender que las especiales circunstancias que rodean al MRR, así como su finalidad, deberían haberse proyectado sobre la forma de elaboración de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. El tratamiento de estos planes como actos administrativos que se aprueban tras la comprobación de su ajuste a una serie de criterios generales no cohonesta bien con su naturaleza esencialmente política y su carácter estratégico. Por otro lado, se producen tensiones internas en la medida en que la ejecución de gran parte de las medidas debe llevarse a cabo por las autoridades regionales y locales, mientras que la representación de los Estados frente a la Unión Europea se asume únicamente por los gobiernos centrales<sup>16</sup>. La evaluación por parte de la Comisión debería acompañarse de un alto nivel de consenso interno en cada uno de los Estados miembros, que asegure que las medidas diseñadas son efectivamente idóneas para lograr los fines que se persiguen a nivel europeo. Habría sido oportuno obligar a los Estados a que sus planes de recuperación y resiliencia se hubieran aprobado en sus Parlamentos antes del envío final a la Comisión; de este modo se evitaría, además, una retroacción de la legitimidad democrática de las decisiones que se adoptan en la Unión Europea<sup>17</sup>. En la misma línea, la participación de las regiones y de las entidades locales parece fundamental para asegurar que los hitos y objetivos previstos en el plan que afectan a sus competencias,

15. Lllaman la atención sobre esta diferencia, GUTTENBERG, L. y NGUYEN, T., “How to spend it right. A more democratic governance for the EU Recovery and Resilience Facility”, *Jacques Delors Center, Bertelsmann Stiftung*, 11 June 2020, disponible *online*, pp. 1-6, p. 2.

16. KÖRNER, A. S. y SCHELLER, H., “The EU...”, *cit.*, p. 17.

17. *Ibidem*, p. 3.

efectivamente son coherentes con las políticas públicas diseñadas en cada territorio y que serán eficaces para lograr los fines perseguidos. Asimismo, involucrar a las entidades territoriales subcentrales contribuye a incrementar la legitimidad política de cada plan nacional y parece un trámite ineludible especialmente en los Estados con modelos de descentralización territorial del poder, como es el caso de España.

No obstante, la ausencia de requerimientos procedimentales de este tipo dirigidos a los Estados miembros es coherente con la manera en que se ha aprobado el propio Reglamento del MRR y el modelo de gobernanza que prevé para su ejecución. No se prevé la participación del Parlamento Europeo en ningún estadio de la ejecución de los planes nacionales. Por lo que se refiere a la participación de las entidades territoriales de los Estados miembros, el Reglamento del MRR solo prevé en su considerando 34 que “las autoridades regionales y locales pueden ser socios importantes en la aplicación de las reformas y las inversiones. A este respecto, se les debe hacer partícipes y consultar debidamente, de conformidad con el marco jurídico nacional”.

En la práctica, la participación de las autoridades regionales y locales en el diseño de los planes nacionales de recuperación y resiliencia ha sido débil<sup>18</sup>. El dictamen emitido a finales de 2021 por el Comité Europeo de las Regiones sobre la ejecución del MRR (2022/C 97/05) manifiesta que la gobernanza del fondo de manera centralizada y descendente no era adecuada para una herramienta como el MRR, que pretende reforzar la cohesión económica, social y territorial. El enfoque debería ser integrado y ascendente, sobre la base del principio de subsidiariedad y de la gobernanza multinivel. Al fin y al cabo, los entes locales y regionales son responsables de un tercio del gasto público de los Estados miembros y de más de la mitad de la inversión pública de la Unión Europea y son titulares de las competencias para ámbitos políticos clave contenidos en el MRR. A pesar de ello, el Comité pone de manifiesto que los estudios realizados por el Centro de Política Europea y la Fundación Konrad Adenauer demuestran que no se han dado cauces suficientes de participación a las regiones y los entes locales y que, en los casos en que han participado, no es posible saber en qué medida se han tenido en cuenta sus contribuciones. La importancia que tendrán en la práctica las autoridades subcentrales en la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia no se ha correspondido, así, con su reconocimiento por los Estados en su fase interna de elaboración.

## 2. *A nivel interno*

En el caso de España, la elaboración del PRTR se regula en 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 (Real Decreto-ley 36/2020). El art. 13 prevé que el Consejo de Ministros apruebe el plan a propuesta del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y que en el proceso de elaboración inicial “serán oídas las Comunidades Autónomas y las entidades

---

18. PAZOS VIDAL, S., “El Plan...”, cit., p. 63.

locales y, asimismo, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal”. La D.F. 1ª del Real Decreto-ley prevé un largo listado de títulos competenciales, que sustentan las distintas medidas adoptadas. Por lo que se refiere a la aprobación del PRTR, parece que el principal apoyo competencial residiría en el art. 149.1.13ª CE, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Ciertamente, el plan no encaja en las previsiones del art. 131 CE, que, además, habría exigido la aprobación en forma de ley. Y la jurisprudencia constitucional ha reconocido el carácter transversal de este título competencial (SSTC 143/2012, de 2 de julio y 135/2013, de 6 de junio), que debe ejercerse para tener una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (STC 100/2020, de 22 de julio). En concreto, la coordinación de la planificación general de la actividad económica, que es donde parece encajar la elaboración y aprobación del PRTR, permite al Estado coordinar ámbitos competenciales ajenos siempre que incidan en la ordenación general de la economía (STC 45/1991, de 28 de febrero).

De la regulación contenida en el Real Decreto-ley se desprende el control pleno del plan por parte del ejecutivo y la escasa importancia que se da a la participación de los distintos niveles de poder. No se prevé la forma concreta en que se concretará esa participación, que se sitúa, además, al mismo nivel que la de los agentes sociales. A ello se suma que en la práctica la elaboración del plan se estaba llevando a cabo antes de la aprobación de este Real Decreto-ley<sup>19</sup>. Todo el proceso se caracterizó, así, por cierta opacidad. No se llegó a conocer el borrador del plan, ni se han conocido las negociaciones realizadas con la Comisión. Hasta el 14 de abril de 2021, día en que el presidente del Gobierno presentó el plan en el Congreso, poco se sabía concretamente del plan que, días después, el 27 de abril, se aprobó por el Consejo de Ministros –publicándose en el BOE el 30 de abril. La Comisión Europea aprobó provisionalmente el plan el 16 de junio y el Consejo dio luz verde el 13 de julio. A nivel interno, el plan no tiene la capacidad de vincular a las asambleas autonómicas ni a las Cortes Generales. Aunque el Reino de España asume la responsabilidad de cumplimiento frente a la Unión Europea en un modelo trazado por el Reglamento del MRR que quiere aislar las obligaciones de los Estados miembros de los posibles ciclos políticos<sup>20</sup>.

Por lo que se refiere a la participación de las entidades territoriales, el propio PRTR indica que el diálogo con las Comunidades Autónomas se realizó a través de las Conferencias de Presidentes celebradas en 2020, así como en las distintas Conferencias Sectoriales. Sin embargo, el papel que tuvieron estos órganos de cooperación en la preparación del plan fue anecdótica:

- a) A lo largo de 2020 se celebraron 17 Conferencias de Presidentes, de las cuales 15 se celebraron entre los meses de marzo y julio, donde los asuntos relacionados con la gestión de la pandemia ocuparon la agenda. La preparación del plan únicamente se abordó en las Conferencias de Presidentes celebradas el 4 de septiembre y el 26 de octubre, aunque las notas de prensa disponibles y el

---

19. Manifiesta su sorpresa sobre esta circunstancia, BAÑO LEÓN, J. Mª., “La ejecución...”, cit.

20. De forma crítica al respecto, CIVITARESE MATTEUCCI, S., “A further...”, cit., p. 25, 35.

Informe sobre la actividad de los Órganos de Cooperación en 2020<sup>21</sup> ponen de manifiesto que el Gobierno informó a las Comunidades Autónomas, sin que se abriera, aparentemente, un diálogo sobre la mejor forma de configurar el plan. Posteriormente, transcurrieron varios meses, que incluyen los momentos de aprobación del PRTR, sin que se volviera a convocar la siguiente Conferencia de Presidentes, que tuvo lugar el 30 de julio de 2021. En esta Conferencia, el presidente del Gobierno informó de la participación de las Comunidades Autónomas en la ejecución del Fondo de Recuperación de la UE, una vez que el plan ya se había aprobado por el Consejo. Llama la atención la escasa convocatoria de este órgano en los momentos clave de diseño del PRTR, especialmente cuando durante la pandemia se había convocado de forma habitual. Este hecho parece denotar la ausencia de verdadera voluntad política desde el Estado para involucrar a las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones sobre los fondos Next Generation EU.

- b) Con respecto a las Conferencias Sectoriales, el PRTR menciona la reunión de 7 conferencias distintas, además de dos sesiones de la Conferencia Sectorial del PRTR, con el fin de crear un cauce de información y participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del plan. Esas Conferencias Sectoriales se celebraron, fundamentalmente, entre los meses de diciembre y principios de febrero de 2021, y se refirieron a algunos de los sectores más afectados por el PRTR: reto demográfico, servicios sociales, movilidad y transporte, energía, medio ambiente, transformación digital y educación y formación profesional. Por su parte, las reuniones de la Conferencia Sectorial del PRTR se celebraron en enero y en abril con el fin de presentar el plan a las Comunidades Autónomas. La convocatoria de un total de 8 Conferencias Sectoriales contrasta de forma llamativa con el número total de estos órganos de cooperación creados hasta la remisión del PRTR a la Comisión: 44<sup>22</sup>.

En este contexto de escasa participación autonómica en la elaboración del PRTR, hay que celebrar la reciente reforma del Reglamento de la Conferencia de Presidentes –aprobado inicialmente el 14 de diciembre de 2009–, que podría mejorar la participación autonómica en posibles modificaciones del PRTR. El nuevo texto está encaminado a reforzar el papel de este órgano, previendo la celebración de dos reuniones anuales, la creación de un comité preparatorio encargado de la elaboración del orden del día y mecanismos de conexión con las Conferencias Sectoriales<sup>23</sup>. Asimismo, la creación de nuevas Conferencias Sectoriales de carácter transversal u horizontal (Reto Demográfico, Agenda 2030 y la propia Conferencia del PRTR) y la convocatoria de Conferencias Intersectoriales –que reúnen a representantes de más de una Conferencia Sectorial<sup>24</sup>– puede reforzar las fórmulas de colaboración y cooperación institucional y los cauces de

---

21. Disponible en la página web del Ministerio de Política Territorial: <https://www.mptfp.gob.es>

22. En la actualidad, el número total de Conferencias Sectoriales es de 46. La lista actualizada puede consultarse en la página web del Ministerio de Política Territorial (<https://www.mptfp.gob.es>).

23. Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes (BOE núm. 79, de 2 de abril de 2022).

24. En 2020, el Ministerio de Política Territorial da cuenta de reuniones conjuntas en materia de Agricultura y Sanidad; Educación y Sanidad y Cultura y Sistema Interterritorial de Salud.

toma de decisiones conjuntas. Habrá que ver qué recorrido se da a estos órganos en el futuro.

Más allá de los cauces de cooperación orgánica, hay que recordar que antes de la aprobación del PRTR, algunas Comunidades Autónomas habían aprobado sus propios instrumentos de planificación. Algunos de ellos tenían como finalidad entablar un diálogo, aunque fuera indirecto, con el Estado durante el periodo de elaboración del PRTR<sup>25</sup>. A pesar de que en estos planes aparecían propuestas concretas, no parece que hayan tenido un eco importante. Aunque el propio plan señala que los planes de las Comunidades Autónomas se han utilizado, junto a las manifestaciones de interés, para identificar posibles proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE).

Por lo que se refiere a las entidades locales, su participación en la elaboración del PRTR se realizó a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que toma parte en la Conferencia Sectorial del PRTR. Además, el plan informa de que en febrero de 2021 se celebró una reunión del Consejo Consultivo de Movilidad convocado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en el que participaron la FEMP y entidades locales. No consta que se hayan realizado otro tipo de iniciativas para involucrar a las entidades locales en la toma de decisiones vinculada a la elaboración del plan.

El número de reuniones del Estado con las Comunidades Autónomas y con las entidades locales a través de órganos de cooperación contrasta con las celebradas con Foros de Alto Nivel y Consejos Consultivos, con actores relevantes en cada área de inversión: 25. Aunque más allá del dato cuantitativo, hay que atender a las fechas de dichas convocatorias. Estas citas se desarrollaron de forma continuada entre los meses de septiembre (1), octubre (3), noviembre (5), diciembre (9), enero (2), febrero (4), marzo (1). El conjunto de datos expuestos puede dar cuenta del carácter poco sistemático y, podría decirse, anecdótico, de la participación de las entidades territoriales en la elaboración del PRTR. Esta participación está en la línea de la escasa cultura de diálogo territorial que ha caracterizado el Estado autonómico. La conclusión es que no puede hablarse de una capacidad de influencia real de las entidades territoriales en el diseño del plan, a pesar de que una parte importante de competencias y, por extensión, de sus políticas públicas están directamente afectadas e, incluso, condicionadas, por sus previsiones.

De hecho, el tratamiento que se da en el plan a las Comunidades Autónomas y las entidades locales es, fundamentalmente, el de receptoras de ayudas de programas concretos bien a través de concesión directa o de su participación en procedimientos competitivos –lo que puede generar importantes desigualdades, en la medida en que no todas las administraciones territoriales tienen la misma capacidad de captación y de gestión de los fondos. En la Tabla 1 del Anexo se incorpora un listado de las convocatorias y resoluciones dirigidas a Comunidades Autónomas y entidades locales a lo largo de 2021. En el caso concreto de la

---

25. Reactivar Navarra, de agosto de 2020; Reactiva Canarias, de septiembre de 2020; especialmente, en esta línea, el Programa Vasco de Recuperación y Resiliencia 2021-2026, de diciembre de 2020; entre otros.

FEMP, se han celebrado convenios para participar como entidad colaboradora en la adjudicación de subvenciones y se le han concedido directamente subvenciones para ciertos objetivos específicos<sup>26</sup>. Se puede observar con estas y otras convocatorias cómo en la ejecución del PRTR, el Estado está utilizando su poder presupuestario al margen del sistema de distribución de competencias, tal y como se configuró en la STC 178/2011<sup>27</sup>, dejando atrás la tradicional jurisprudencia consagrada en la STC 13/1992.

### 3. *En el Derecho comparado*

La tendencia a la centralización territorial y ejecutiva en el proceso de elaboración de los planes de recuperación y resiliencia también se constata en los países de nuestro entorno que cuentan con un modelo territorial descentralizado, como es el caso de Italia y Alemania. Algunos detalles ponen de manifiesto una mayor apertura tanto a los parlamentos nacionales como a las distintas entidades regionales y locales, que la registrada en España, como se expone a continuación. La comparación demuestra, así, que el grado de centralización de la toma de decisiones ha sido especialmente intenso en nuestro país. A pesar de ello, lo cierto es que el tratamiento último de regiones y entes locales parece ser similar, en la medida en que aparecen fundamentalmente como beneficiarios en procedimientos de adjudicación de subvenciones<sup>28</sup>.

El gobierno italiano aprobó el plan de recuperación y resiliencia en abril de 2021. Su elaboración se dirigió por el Comité Interministerial de Asuntos Europeos, que reunió los proyectos y propuestas del gobierno central y que esbozó algunas directrices generales. En la primera fase de diseño, las regiones manifestaron su descontento por la ausencia de transparencia en el proceso y su falta de participación. Ahora bien, se dio oportunidad al parlamento de debatir sobre el borrador del plan en enero de 2021 y de formular algunas directrices<sup>29</sup>. Posteriormente se produjo un cambio de gobierno, que limitó las posibilidades de abrir el proceso de redacción del plan a una mayor participación. De manera que el 25 de abril se volvió a remitir el texto al Parlamento. El papel de las regiones y

---

26. Así, en 2021: Real Decreto 1070/2021, de 4 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Federación Española de Municipios y Provincias para reforzar la promoción de estilos de vida saludable a través de la creación o rehabilitación de entornos saludables, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Resolución de 29 de noviembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Comercio, por la que se publica el Convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias, como entidad colaboradora en la gestión de las ayudas para el apoyo de la actividad comercial en zonas rurales y turísticas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Real Decreto 1042/2021, de 23 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Federación Española de Municipios y Provincias para la modernización y ampliación de los dispositivos de atención y protección a las víctimas de violencia machista en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

27. Al respecto, en detalle, CAICEDO CAMACHO, N., “La utilización del poder subvencional del Estado en el marco de la asistencia social”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 105, 2016, pp. 355-398.

28. En relación con Alemania, KÖRNER, A. S. y SCHELLER, H., “The EU...”, cit., p. 18.

29. CIVITARESE MATTEUCCI, S., “A further...”, cit., p. 24.

las entidades locales en esta fase fue marginal; solo se les informó del plan pocos días antes de su envío a la Comisión<sup>30</sup>.

En el caso de Alemania, la negociación del plan se llevó a cabo fundamentalmente entre la Comisión y el gobierno federal. Los *Länder* fueron informados sobre los aspectos clave del borrador del plan a inicios de diciembre de 2020 en la Conferencia de Ministros de Economía y Hacienda (*Finanzministerkonferenz*), poco antes de que se enviara el borrador a la Comisión. A principios de 2021, se remitió el borrador del plan oficialmente al *Bundestag* y al *Bundesrat*. Durante el primer trimestre de 2021, los *Länder* pudieron enviar comentarios escritos sobre el plan, al igual que asociaciones medioambientales y agentes sociales. Posteriormente, a mediados de abril, antes de que se remitiera el plan a la Comisión, los *Länder* volvieron a tener ocasión de enviar comentarios por escrito al plan<sup>31</sup>.

El *Bundesrat* publicó una declaración en marzo de 2021 agradeciendo el envío del borrador y criticando al gobierno federal por su procedimiento de elaboración. En la declaración se destacaba que una parte importante de los proyectos incluidos en el plan afectaban a competencias exclusivas y compartidas de los *Länder* y que se habían incrementado de forma exponencial las exigencias de coordinación con el fin de evitar solapamientos entre los distintos fondos europeos, restando poder de decisión a las regiones. Además, ponía de manifiesto que la finalidad del MRR, lograr una verdadera transformación económica, solo podía conseguirse incluyendo una perspectiva regional. El gobierno federal se defendió señalando que los *Länder* habían participado por sus cauces habituales y que, además, pueden participar en el desarrollo del Programa Nacional de Reforma que se elabora anualmente en el marco del Semestre Europeo y que se considera un complemento del plan nacional de recuperación y resiliencia<sup>32</sup>.

### III. Gobernanza del PRTR

Uno de los principales retos sobre los que se ha llamado la atención en relación con la ejecución de los fondos procedentes del MRR es la multiplicación de procedimientos administrativos y controles, de manera que se pierda la oportunidad de fomentar reformas estructurales y de promover una verdadera recuperación<sup>33</sup>. Con el fin de evitar este tipo de problemas, el Real Decreto-ley 36/2020 adoptó varias medidas relativas a la organización y los procedimientos administrativos. Además, dentro de los instrumentos de gestión del PRTR, creó algunas estructuras administrativas nuevas, que denomina gobernanza, y se remitió a otras ya existentes con el fin de garantizar la transparencia, la coherencia de las actuaciones y su continuidad en el tiempo, y asegurar la participación de los agentes económicos, sociales y políticos y la coordinación entre los distintos

---

30. MENEGUS, G., “The Italian...”, cit., p. 22.

31. Este proceso se describe por KÖRNER, A. S. y SCHELLER, H., “The EU...”, cit., pp. 15, 16.

32. *Ibidem*, p. 16.

33. CORTI, F. y NÚÑEZ FERRER, J., “Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans. Reading between the lines”, *Recovery and Resilience Reflection Papers*, CEPS, Brussels, 2021, disponible *online*, pp. 1-20, pp. 11 ss.

niveles de administración. A continuación, se exponen estas estructuras de lo que puede llamarse una gobernanza institucionalizada. Seguidamente, se dedican algunas líneas a analizar una técnica que puede considerarse de gobernanza no institucionalizada, los proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE). Estos instrumentos articulan una colaboración público-privada dirigida a la consecución de objetivos colectivos y públicos que puede considerarse, quizás, más en la línea de la definición de gobernanza que las estructuras que el Real Decreto-ley 36/2020 caracteriza como tales<sup>34</sup>.

### 1. *Gobernanza institucionalizada*

La gobernanza –y la mal llamada “co-gobernanza”<sup>35</sup>– ha sido uno de los mantras utilizados durante la pandemia de forma recurrente que se ha instalado en el lenguaje gubernamental también en la fase de recuperación. En la ejecución del PRTR, el Real Decreto-ley 36/2020 se refiere a la gobernanza para aludir a las estructuras administrativas competentes en este ámbito. El diseño de estas estructuras se ha caracterizado como centralista e, incluso, presidencialista<sup>36</sup> –cosa que se ha explicado en la doctrina en términos politológicos, por la existencia de un gobierno de coalición y un sistema de fragmentación de partidos políticos con cierto grado de inestabilidad<sup>37</sup>. Como se verá seguidamente, hay una tendencia a redirigir el control último de la ejecución del plan al presidente del Gobierno. Además, las referencias a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales se realizan únicamente para establecer estructuras de coordinación y colaboración que, en última instancia, están sujetas a un importante control por parte del Estado<sup>38</sup>.

#### 1.1. *Dirección, coordinación, seguimiento y control*

En primer lugar, para ejercer las funciones de dirección y coordinación del PRTR se crea la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 14 Real Decreto-ley 36/2020). Este órgano establece directrices políticas generales, realiza el seguimiento estratégico del plan y lleva a cabo aquellas otras actividades que pueda encomendarle el Consejo de Ministros. Se trata de un órgano presidido por el presidente del Gobierno y compuesto por los miembros del Gobierno (vicepresidentes y ministros), cuatro secretarios de Estado (Economía y Apoyo a la Empresa, Hacienda, Presupuestos y Gastos y Derechos Sociales), además de la autoridad responsable del MRR y del responsable del

34. Sobre el concepto de gobernanza en la actualidad, por todos: AGUILAR VILLANUEVA, L.F., “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, núm. 1, 2014, pp. 11-36, p. 17.

35. El término gobernanza ya se anuda a la intensión de un concepto que tiene como una de sus notas esenciales la existencia de algún tipo de interacción entre distintos actores, públicos y privados, normalmente, aunque en la actualidad el término se utilice también para referirse a relaciones de carácter público-público.

36. SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup>. A., “Reformas jurídicas...”, cit., p. 72. También en Italia, el papel del presidente del gobierno es preeminente en el modelo de gobernanza del plan de recuperación y resiliencia: CIVITARESE MATTEUCCI, S., “A further...”, cit., p. 34.

37. PAZOS VIDAL, S., “El Plan...”, cit., p. 68.

38. SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup>. A., “El reto...”, cit., p. 66.

Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, que ejerce como secretario del órgano. El máximo órgano de dirección y seguimiento del PRTR está, por tanto, compuesto exclusivamente por miembros del gobierno del Estado, a diferencia, por ejemplo, del órgano equivalente italiano, *cabina di regia*, al que pueden incorporarse, bien los presidentes de las regiones si los asuntos abordados les conciernen de forma directa, bien el presidente de la Conferencia de las Regiones, cuando son todas o varias regiones las concernidas por los asuntos a tratar<sup>39</sup>.

Esta Comisión cuenta, además, con un órgano de asistencia y soporte técnico, denominado Comité Técnico para el PRTR (art. 15 Real Decreto-ley 36/2020), cuyas funciones son facilitar la documentación necesaria, realizar estudios, informes o análisis, aprobar documentación tipo, como pliegos tipo de licitación o bases reguladoras de subvenciones, aprobar recomendaciones u orientaciones sobre herramientas informáticas o digitales, entre otras. Con estas atribuciones, y dada su vinculación al máximo órgano de seguimiento del PRTR, es sorprendente que en su composición no se incluya a expertos de los distintos niveles territoriales. Conforme a la regulación vigente, la Comisión concreta su composición, que debe elegir con objetividad y criterios técnicos a un máximo de veinte miembros, que deben tener necesariamente la condición de empleado u ocupar el cargo de algún órgano directivo de la Administración General del Estado. Además, su dirección se encomienda a la Autoridad responsable del MRR, que se expone más adelante.

Aunque ya se ha señalado que la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia tiene atribuidas las funciones de seguimiento estratégico del PRTR y que cuenta con un órgano específico de asistencia, el seguimiento de la ejecución del plan se atribuye al Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno con la finalidad concreta de informar de forma directa y continua al presidente del Gobierno. De hecho, este órgano ejerce la secretaría de la Comisión, como se ha visto anteriormente, y también ejerce la secretaría permanente del Comité del PRTR. El carácter presidencial del modelo de gobernanza, al que se ha aludido anteriormente, parece, así, difícilmente discutible. Además, sería oportuno diferenciar en qué consisten las tareas de seguimiento del PRTR, de las de seguimiento estratégico y más teniendo en cuenta que el Real Decreto-ley 36/2020 caracteriza el seguimiento realizado por el Departamento de Asuntos Económicos y G20 como un seguimiento político (art. 16.2).

Junto a estos órganos de dirección y seguimiento, se crea la Autoridad responsable del MRR y a la Autoridad de control del MRR, con el fin de dar cumplimiento a las exigencias del Reglamento del MRR. La Autoridad responsable del MRR ante las instituciones europeas se identifica con el centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en materia de fondos europeos (art. 20.1 Real Decreto-ley 36/2020). La Autoridad es el punto de contacto de la Comisión Europea y tiene atribuidas las funciones de coordinación de todos los niveles territoriales y entidades del sector público implicadas en el PRTR, así

---

39. CIVITARESE MATTEUCCI, S., "A further...", cit., pp. 26-27.

como la supervisión del cumplimiento de los hitos y objetivos. Por su parte, la Autoridad de control del MRR es la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) (art. 21 Real Decreto-ley 36/2020), que tiene atribuida la coordinación de todas las tareas de control que se lleven a cabo en cualquier nivel territorial.

Esta trama orgánica se complementa a nivel autonómico con los órganos que se han creado para facilitar la coordinación de la ejecución del PRTR. La influencia de la estructura creada en el Real Decreto-ley 36/2020 es clara, puesto que es posible identificar órganos similares: un órgano de dirección, seguimiento estratégico y coordinación, que cuenta con la asistencia de un órgano de apoyo<sup>40</sup>. En algunos casos también se replica la estructura de autoridades responsables y de control –como sucede en Canarias y en Extremadura<sup>41</sup>. Por lo general estos órganos solo tienen representantes autonómicos, salvo en algún caso concreto, como sucede en *Illes Balears*, donde se prevé la participación plena de los consejos insulares y de los entes locales y las entidades económicas, empresariales, sindicales y sociales del archipiélago<sup>42</sup>; en Galicia, donde también se prevé la creación de una Comisión paritaria entre la Xunta y la Federación Gallega de Municipios y Provincias<sup>43</sup>; y en la Comunidad Valenciana, donde también se prevén mecanismos de participación con las entidades locales que reciban fondos del MRR<sup>44</sup>.

### 1.2. Participación y cooperación territorial

La verdadera gobernanza del PRTR, entendida como la relación entre distintos actores públicos y privados se canaliza a través de distintos órganos. La participación social se articula a través de foros de participación y grupos de alto nivel de carácter transversal u horizontal, creados o impulsados por los minis-

40. Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (arts. 3 y 4); Decreto-ley núm. 6/2021, de 2 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de la Administración Regional para la gestión de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU) para la Reactivación Económica y Social de la Región de Murcia (arts. 3 y 4); Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación (Castilla-La Mancha) (arts. 4 y 5); Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia (arts. 60,62).

41. Ley 4/2021, de 2 de agosto, para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado “Next Generation EU”, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 3-8); Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Extremadura) (arts. 3-6).

42. Ley 4/2021, de 17 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 5.7).

43. Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia (art. 63.3 y 4).

44. Decreto-ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19 (arts. 13 *ter* y 30).

terios, que pretenden articular el diálogo, favorecer la discusión y elaborar recomendaciones para conseguir los objetivos del PRTR (art. 17 Real Decreto-ley 36/2020). Además de estos órganos se constituye un foro específico con las organizaciones empresariales y los sindicatos para favorecer el diálogo social (art. 18 Real Decreto-ley 36/2020).

Por lo que se refiere a la cooperación territorial, se crea la Conferencia Sectorial del PRTR como el órgano idóneo para canalizar la participación de las Comunidades Autónomas en los proyectos del PRTR. Esta Conferencia Sectorial se rige por las reglas generales aplicables a este tipo de órganos, previstas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 147-152). Está presidida por la ministra de Hacienda y la secretaría técnica se ejerce por la Autoridad responsable del MRR –el reglamento de la Conferencia Sectorial concreta que la secretaría se ejercerá por la persona titular de la Secretaría General de Fondos Europeos. El resto de los miembros serán los consejeros competentes en atención a la materia de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas. Además, se prevé la posible convocatoria de representantes de la administración local designados por la FEMP –de hecho, el reglamento del órgano prevé que se convocará obligatoriamente a estos representantes. Esta Conferencia Sectorial cuenta con un órgano de apoyo, la Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos, que reúne a los responsables en esta materia del Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas.

Ahora bien, las decisiones más importantes relacionadas con la implementación del PRTR no se adoptan en este órgano de cooperación territorial. En línea con el art. 44.1 a) Real Decreto-ley 36/2020, afirma el reglamento de funcionamiento de la Conferencia Sectorial que: “No obstante, será objeto de cada Conferencia Sectorial respectiva el reparto de los créditos que corresponda establecer con las Comunidades Autónomas según cada ámbito competencial”. De manera que la adopción de las decisiones más relevantes para la ejecución del PRTR se lleva a cabo a través de las distintas Conferencias Sectoriales. El Estado aplica, así, lo dispuesto en el art. 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria<sup>45</sup>. Entiende que los fondos procedentes de la Unión Europea son créditos del Estado que no han sido objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas y que deben distribuirse territorialmente en Conferencia Sectorial en la medida en que financien sectores, servicios, actividades o materias en las que exista competencia autonómica.

En la práctica este modelo puede dificultar la coordinación de la gestión de los fondos del PRTR con el resto de los fondos europeos. Para impedirlo, el plan Euskadi Next proponía firmar un único convenio entre cada Gobierno autonómico y el Ministerio de Hacienda para articular la transferencia de los recursos regionalizados a la Comunidad Autónoma, como se realiza para los fondos FEDER. En contrapartida, permite la discusión sobre el reparto de fondos entre todas las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla, evitando las relaciones meramente bilaterales. Como se expone en la Tabla 2 contenida en el Anexo, en

---

45. DUQUE VILLANUEVA, J. C., “Las conferencias sectoriales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, pp. 113-153, pp. 135-136.

2021 de adoptaron 9 acuerdos de reparto de los fondos europeos en las diferentes Conferencias Sectoriales y en 2022 hasta abril se adoptaron 2 acuerdos. El ritmo de establecimiento de los criterios de distribución y del reparto parece que debe aumentar, si se quiere cumplir con lo dispuesto en el PRTR. Uno de los problemas de este sistema fuertemente centralizado de reparto de los fondos es que requiere un impulso continuo y reforzado del Gobierno del Estado.

El problema que pueden plantear en la práctica las Conferencias Sectoriales es que su funcionamiento puede atribuir un excesivo poder al Estado, que ya se ha encargado prácticamente por sí solo de diseñar el PRTR, como se ha señalado anteriormente. La existencia de esas distorsiones al sistema competencial puede detectarse analizando los reglamentos de organización y funcionamiento interno que deben aprobar las Conferencias Sectoriales, conforme a lo dispuesto en el art. 147.3 LRJSP. En ese sentido, en algunos casos puede identificarse un papel protagonista del Estado, que no siempre está justificado en sus atribuciones competenciales:

a) El orden del día se fija por la presidencia, que corresponde a un representante de la Administración General del Estado. La fijación del orden del día entraña una capacidad decisoria muy relevante. Se determina el carácter de los asuntos a tratar (consultivo, decisorio o de coordinación) y se fijan, en su caso, los criterios objetivos que servirán de base para la distribución territorial de los créditos presupuestados al inicio del ejercicio económico (art. 86.2 LGP y art. 148.2 f) LRJSP). Ciertamente, los miembros pueden incluir otros puntos, pero el diseño del orden del día otorga un poder determinante. La propia convocatoria de las sesiones se realiza también por decisión de la presidencia, y la convocatoria por el resto de los miembros se limita exigiendo que lo hagan un tercio de los miembros.

b) La forma de adopción de acuerdos suele basarse en el consenso o asentimiento. Los empates suelen dirimirse por el voto de calidad de la presidencia, ocupada por el representante del Estado. Sin embargo, de forma subsidiaria, es habitual que se exija el voto favorable del Estado y una mayoría de los representantes autonómicos, sin distinguir la materia concreta sobre la que se está decidiendo y se establezca cuál es el título competencial del Estado en ese caso. Se atribuye, de este modo, un poder general de veto al Estado<sup>46</sup>. Solo en algunos casos se prevé el necesario voto favorable del Estado únicamente si se ejercen competencias de coordinación o se aprueban planes conjuntos<sup>47</sup>. No se entiende bien esa previsión de voto favorable del Estado en cualquier caso. En muchos supuestos, la competencia estatal puede ser débil (pensemos en asuntos de vivienda, urbanismo y suelo) y no se entiende que se requiera su acuerdo en todo

---

46. Por poner algunos ejemplos: en la Conferencia Sectorial en materia de Administración de justicia; en la Conferencia Sectorial de Igualdad; en la Conferencia para Asuntos relacionados con la UE; en el Consejo para la Unidad de Mercado; en la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo; en la Conferencia Sectorial de Educación, en la Conferencia Sectorial del Deporte; en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

47. Así, en la Conferencia Sectorial de Industria y Pyme y en la Conferencia Sectorial de Comercio Interior, cuyos reglamentos se aprobaron en 2018 y en 2017, respectivamente.

caso para adoptar decisiones y que no se permita el acuerdo por parte de las Comunidades Autónomas.

Podría aducirse en contra de este argumento que en la práctica parece que no es habitual que se llegue a votar, pero incluso la ausencia de votaciones se puede percibir como un debilitamiento de la posición de las Comunidades Autónomas en estos órganos<sup>48</sup>. Además, hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional dio el visto bueno a la configuración de un papel de superioridad del Estado en la presidencia y convocatoria de estos órganos<sup>49</sup>. Sin embargo, en la actualidad, parece necesaria una mayor justificación de esta estructura y forma de funcionamiento sin distinguir cuáles son los títulos competenciales involucrados en la posible toma de decisiones. Distintos son los casos, que prevé específicamente la LRJSP de ejercicio de competencias de coordinación por el Estado, donde el título competencial sí atribuye al Estado la capacidad de vincular a las Comunidades Autónomas (art. 151.2 a) LRJSP)<sup>50</sup>.

## 2. *Gobernanza no institucionalizada (PERTE)*

Junto a las estructuras de gobernanza institucionalizadas previstas en el Real Decreto-ley 36/2020, puede hablarse de los denominados proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE), que aparecen en los art. 8-11 componiendo el Capítulo II del Título II, dedicado a las “Nuevas formas de colaboración público-privada”. A mi juicio, estos proyectos pueden considerarse un instrumento de verdadera gobernanza no institucionalizada, en la medida en que pretenden entrelazar la colaboración público-pública –ya que tanto las Comunidades Autónomas como las entidades locales pueden participar en estos grandes proyectos– y la colaboración público-privada –pues se entiende que los sujetos privados son los actores fundamentales en los proyectos que se ejecuten hasta el punto de que deben comprometerse según los casos a aportar una mayor o menor financiación. Si la gobernanza supone una verdadera toma de decisiones en red por actores públicos y privados y la puesta en común de medios y financiación pública y privada, los PERTE parecen ser un instrumento de gobernanza. Es más, como se verá, en el marco de los PERTE se crean estructuras de gobernanza público-privada más o menos institucionalizadas, que deben situarse en paralelo a las expuestas en relación con la gestión del PRTR y que plantean importantes retos de encaje entre los distintos órganos de colaboración creados al amparo de los fondos de recuperación.

Los PERTE aparecen ligados a la ejecución de los fondos del PRTR, pero en la Exposición de Motivos se afirma su vocación de permanencia para introducir

---

48. DE LA PEÑA VARONA, A., ELIZONDO LOPETEGI, A., JUARISTI LARRINAGA, F., MOKOROA ARIZKORRETA, J. L., y MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, J., “Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 14, 2015, pp. 23-41, p. 35.

49. STC 76/1983.

50. Sobre el origen de las conferencias sectoriales y crítico con la distorsión del principio de consentimiento de todas las partes en la toma de decisiones, TORNOS MÁJ, J., “Las Conferencias sectoriales”, *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, pp. 71-91, pp. 72, 76.

nuevos instrumentos de colaboración público-privada que permitan una gestión ágil. Su finalidad es apoyar la puesta en marcha de grandes proyectos que no conseguirían llevarse a cabo únicamente con el impulso del sector privado. El Real Decreto-ley habla de “proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española” (art. 8.1 Real Decreto-ley 36/2020) –que pueden encontrar antecedentes históricos, salvando las distancias, en las acciones concertadas vinculadas a los planes de desarrollo<sup>51</sup>. A lo largo de 2021 se aprobaron 3 PERTE<sup>52</sup> y en lo que va de año se han aprobado 6 nuevos PERTE<sup>53</sup> y se han anunciado 2 más<sup>54</sup>.

El régimen jurídico contenido en el Real Decreto-ley 36/2020 sobre estos proyectos es ciertamente opaco<sup>55</sup>. Los Ministerios son los encargados de proponer los PERTE al Consejo de Ministros, que es el órgano competente para declarar un proyecto como PERTE (art. 8.2 Real Decreto-ley 36/2020). La propuesta debe acompañarse de una memoria explicativa que describirá la planificación de medidas de apoyo y la colaboración público-privada proyectadas, así como los requisitos para identificar posibles interesados. De la norma se deduce entonces que cuando un Ministerio propone un PERTE todavía no tiene claro qué entidades públicas o privadas van a formar parte de él, aunque sí tiene que haber identificado cuál será la colaboración público-privada proyectada. Parece difícil hacer esa previsión si no se sabe bien quién participará en el PERTE. Lo mismo puede predicarse de las medidas de apoyo, que el Real Decreto-ley no concreta directamente. De hecho, se afirma que “La ejecución de los PERTE se llevará a cabo a través de cuantos mecanismos estén previstos en el ordenamiento jurídico” (art. 8.4 2º párr. Real Decreto-ley 36/2020) y sin distorsionar la competencia efectiva de los mercados (art. 8.5 Real Decreto-ley 36/2020)<sup>56</sup>. La realidad demuestra que los PERTE se financian en gran parte con financiación privada<sup>57</sup>, de

51. Sobre esta cuestión, SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup>. A., “Reformas jurídicas...”, cit., p. 74.

52. PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado, aprobado por Consejo de Ministros el 13 de julio de 2021; PERTE para la salud de vanguardia, aprobado por Consejo de Ministros el 30 de noviembre de 2021; y PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento, aprobado por Consejo de Ministros el 14 de diciembre de 2021.

53. PERTE agroalimentario, aprobado por Consejo de Ministros el 8 de febrero de 2022; PERTE nueva economía de la lengua, aprobado por Consejo de Ministros el 1 de marzo de 2022; PERTE economía circular, aprobado por Consejo de Ministros el 8 de marzo de 2022; PERTE para la industria naval, aprobado por Consejo de Ministros el 15 de marzo de 2022; PERTE aeroespacial, aprobado por Consejo de Ministros el 22 de marzo de 2022; y PERTE de digitalización del ciclo del agua, aprobado por Consejo de Ministros el 22 de marzo de 2022.

54. PERTE economía social de los cuidados y PERTE de semiconductores.

55. La caracteriza de ambigua, FONT I LLOVET, T., “El régimen de las subvenciones y los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 55, 2021, pp. 115-142, p. 138.

56. *Guía básica PRTR*, OIRESCON, 21 de abril de 2022, pp. 40 ss.

57. Sirvan de ejemplo los siguientes: el PERTE del vehículo eléctrico contiene una aportación pública de 4.295 millones de euros y una inversión privada de 19.714 millones de euros (Memoria descriptiva PERTE VEC, p. 13); y el PERTE salud de vanguardia prevé una contribución del sector público de 982 millones de euros y una inversión privada de 486 millones de euros (Memoria explicativa PERTE salud de vanguardia, p. 44).

manera que es difícil diseñar y aprobar un PERTE si no se tiene la certeza de que, al menos, determinados actores privados, están interesados o se van a comprometer a la realización de las actuaciones previstas. Sería deseable que el Gobierno hubiese sido más transparente con este proceso de elaboración y reconocimiento de los PERTE.

La decisión del Gobierno sobre el reconocimiento de los PERTE se adopta con un amplio margen de apreciación que, efectivamente, podría llegar a poner en riesgo la competencia en el mercado<sup>58</sup>, si el PERTE estuviera ligado a operadores económicos determinados desde el inicio<sup>59</sup>. El Real Decreto-ley 36/2020 únicamente indica una serie de criterios que se deben valorar por el Consejo de Ministros y que parecen responder al análisis del carácter estratégico de estos proyectos (art. 8.3): a) realizar una importante aportación al crecimiento económico, a la creación de empleo y a la competitividad de la industria y la economía española; b) remediar importantes deficiencias del mercado o sistémicas y retos sociales; c) tener carácter innovador o aportar un importante valor añadido en términos de I+D+i; d) ser grande, en el sentido de que suponga un nivel de riesgo tecnológico o financiero muy elevado; e) favorecer a las pymes y el impulso de entornos colaborativos; f) y contribuir a uno o más objetivos del PRTR. La decisión del Consejo de Gobierno sobre la creación de los PERTE debe estar motivada, como mínimo, con base en estos criterios.

A la vista está que la decisión de declaración de un proyecto como PERTE responde al ejercicio de un importante margen de discrecionalidad política, de dirección de la economía, donde el apoyo competencial que parece sustentar la decisión del Estado es el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE. La inexistencia de participación territorial en la toma de estas decisiones, esencialmente estratégicas, da cuenta una vez más del elevado grado de centralización de la ejecución del PRTR. A lo que se suma, además, el tratamiento de Comunidades Autónomas y entidades locales como un sujeto más que solicita incorporarse en un PERTE, del mismo modo que cualquier sujeto privado<sup>60</sup> (art. 9.1 Real Decreto-ley 36/2020).

Las consecuencias jurídicas de la declaración de un proyecto como PERTE no se concretan en el Real Decreto-ley 36/2020. Esta norma solo desarrolla un registro de entidades interesadas en este tipo de proyectos (art. 9). En los PERTE que se han aprobado se hace referencia a distintos tipos de medidas. Así, por ejemplo, en el PERTE del vehículo eléctrico (VEC) se habla de que el proyecto “permitirá articular las inversiones públicas de los diferentes componentes del plan, y coordinar las acciones de los distintos eslabones de la cadena de valor, en aras de lograr el impacto deseado en términos de transformación eficiente del sector”<sup>61</sup>. Más adelante se indica que se adoptaran medidas transformadoras –en

58. BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup>., “La ejecución...”, cit.

59. Llama la atención sobre la idea de “reconocimiento” de los PERTE contenida en el Real Decreto-ley 36/2020, SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup>. A., “Reformas jurídicas...”, cit., p. 75.

60. De forma crítica, en relación con las entidades locales, VELASCO CABALLERO, F. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “Distribución territorial del poder durante la pandemia”, F. Velasco Caballero y B. Gregoraci Fernández (coords.), *Derecho y política ante la pandemia: reacciones y transformaciones*, AFDUAM Extraordinario, 2021, pp. 61-85.

61. Memoria descriptiva del PERTE VEC, p. 7.

forma de actuaciones integrales, planes y programas, que pueden conllevar el otorgamiento de subvenciones o de subvenciones y préstamos-, y medidas facilitadoras –que incluyen la aprobación de normas, la adquisición de vehículos eléctricos e infraestructuras, así como planes de formación<sup>62</sup>. En otros PERTE la estructura es similar. Las medidas que se incluyen en el PERTE comprenden desde la aprobación o modificación de normas, a la adjudicación de contratos públicos y el otorgamiento de subvenciones o préstamos, entre otras, que se articulan en torno a lo que se denominan medidas transformadoras y medidas facilitadoras. Este conjunto de medidas se articula de un modo similar a al propio PRTR, de manera que la denominación de los PERTE como proyectos puede llevar a confundir su verdadero contenido y finalidad. No contienen proyectos, sino verdaderos planes con objetivos, líneas de acción y medidas, que requerirán de ulteriores proyectos para su ejecución.

Por otro lado, hay que destacar que cada PERTE contiene un sistema propio de gobernanza. La mayor parte tiene una estructura en dos niveles: se establece una estructura de gobernanza interministerial, constituida por un grupo de trabajo interministerial presidido generalmente por un ministro; y se crea en paralelo una Alianza para dar participación al sector privado y a las Comunidades Autónomas. Aunque en algunos de ellos se establecen otras estructuras orgánicas y la Alianza se sustituye por la creación de diálogos bilaterales estructurados. Seguidamente se da breve cuenta de la gobernanza de los PERTE que han sido aprobados:

a) En el caso del PERTE del VEC se establece una gobernanza interministerial a través de la creación de un grupo de trabajo presidido por el ministro de Industria, Comercio y Turismo, así como una Alianza para el vehículo eléctrico y conectado, presidida también por el ministro referido en la que participan representantes de los Ministerios implicados, así como la Mesa de la Automoción, que integra a sindicatos y asociaciones empresariales más representativas, y las Comunidades Autónomas<sup>63</sup>.

b) En el PERTE salud de vanguardia la representación privada en la Alianza se llevará a cabo de las principales patronales y asociaciones empresariales, pero se prevé, al menos, la representación directa de Farmaindustria, Asebio y FE-NIN, entre otras. Después se prevé que participen las empresas que asuman compromisos de co-inversión y las empresas que lideren iniciativas privadas vinculadas al PERTE. Se añade que se evitarán los conflictos de interés adoptando las medidas necesarias. Además, se establece que la vicepresidencia se ejercerá por un representante del sector privado<sup>64</sup>.

c) En el PERTE de energías renovables, la gobernanza también se articula en dos niveles: gobernanza interministerial, con un grupo presidido por la ministra

62. *Ibidem*, p. 10.

63. *Ibidem*, p. 15. Al respecto, MALARET I GARCÍA, E. y PADRÓS I CASTILLÓN, X., “La colaboración...”, *cit.*, p. 46.

64. Memoria explicativa PERTE salud de vanguardia, p. 84. Esto puede recordar a la estructura del *Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung* de Suiza, compuesto por miembros del sector público y del sector privado y presidido, necesariamente, por un representante del sector privado y creado para reaccionar frente a situaciones de crisis.

para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y una Alianza para las renovables innovadoras, el hidrógeno renovable y el almacenamiento, que incluirá a las pymes, administraciones, sociedad civil, centros tecnológicos y otras entidades que hayan sido adjudicatarias de alguno de los instrumentos de apoyo del PERTE<sup>65</sup>.

d) En el PERTE agroalimentario la gobernanza interministerial queda en manos de un grupo de trabajo copresidido por los titulares del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Se pone el acento en la necesidad de evitar duplicidades como consecuencia de la utilización de fondos tanto del PRTR como de otros fondos europeos. En un segundo nivel, se crea la Alianza del PERTE Agroalimentario, copresidida por los Ministerios aludidos anteriormente, que incluirá a representantes de las Comunidades Autónomas, representantes del sector privado, organizaciones agrarias, cooperativas agroalimentarias, centros tecnológicos y otras entidades que hayan sido adjudicataria de alguno de los instrumentos de apoyo contemplados en el PERTE<sup>66</sup>.

e) El PERTE Nueva Economía de la Lengua crea un grupo de trabajo interministerial presidido por la ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital y la Alianza para la Nueva Economía de la Lengua presidida por esta misma ministra y con vicepresidencias del ministro de Cultura y Deporte y el ministro de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación. Se nombrará, además, un Comisionado Especial para la Alianza, representado por una persona de reconocido prestigio en este ámbito, que será el encargado de coordinar el grupo interministerial –llama la atención que coordine un órgano de coordinación de la Administración General del Estado una persona que, en principio, parece que se elige en atención a sus conocimientos y prestigios en el ámbito de la lengua y la cultura. Asimismo, se prevé que el Consejo de Ministros pueda crear mesas sectoriales formadas por entidades privadas, Universidades, Comunidades Autónomas, entidades locales y la FEMP. De forma complementaria se crean también un Consejo Consultivo, formado por instituciones relevantes en el ámbito de la lengua, la cultura, la ciencia y la tecnología y se crea un Foro de la Alianza para realizar actividades de encuentro y divulgación<sup>67</sup>.

f) El PERTE de la Economía Circular crea un grupo de trabajo interministerial presidido por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. A diferencia de los anteriores, no se crea una Alianza única para el PERTE. Se llevarán a cabo diálogos bilaterales estructurados en los que participará la Administración y las distintas asociaciones sectoriales. Como mínimo se prevén los siguientes diálogos: en el sector textos (con el Observatorio del Sector Textil y de la Moda), en el sector del plástico (con ANARPLA y ESPLÁSTICOS) y en el sector de las energías renovables (sobre aerogeneradores, con AEÓLICA; sobre módulos solares fotovoltaicos, con UNEF; y sobre pilas y baterías con AEPIBAL)<sup>68</sup>.

65. Memoria descriptiva PERTE ERHA, p. 76.

66. Memoria descriptiva PERTE Agroalimentario, pp. 90-91.

67. Memoria técnica PERTE Nueva Economía de la Lengua, pp. 38-40.

68. Resumen ejecutivo PERTE Economía Circular, pp. 51-52.

g) En el PERTE de la Industria Naval (NAVAL) se prevé una gobernanza interministerial constituida por un grupo de trabajo presidido por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Al igual que en el PERTE Agroalimentario, se prevé que se evite la doble financiación con distintos fondos europeos. Con respecto a la colaboración público-privada se crea la Alianza del PERTE NAVAL presidida por el Ministerio mencionado. La vicepresidencia se ocupará por una persona de reconocido prestigio en el sector. Formarán parte de ella los miembros del grupo de trabajo y representantes del sector<sup>69</sup>. No se dan más datos sobre la composición de la Alianza.

h) El PERTE Aeroespacial prevé que se cree un órgano colegiado interministerial, en el que se puedan incluir representantes de la Agencia Espacial Europea, del Gobierno de la República Portuguesa y el consejero coordinador de la Representación Permanente de España ante la UE. Todos estos miembros serán miembros natos facultativos de la Alianza del PERTE Aeroespacial. No se dan más detalles sobre la composición de esta Alianza ni sobre cuáles serán sus funciones<sup>70</sup>.

i) Por último, el PERTE de digitalización del ciclo del agua cuenta con un grupo de trabajo con representación de los Ministerios y Comunidades Autónomas implicadas, presidido por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. En otro nivel, se alude a la necesidad de articular la colaboración con las confederaciones hidrográficas, cuencas intracomunitarias, Mancomunidad de los Canales del Taibilla, todas las Comunidades Autónomas y las entidades locales a través de la FEMP. Pero no se indica cómo se va a llevar a cabo dicha colaboración. Por otro lado, la relación con los actores privados se llevará a cabo a través de diálogos bilaterales estructurados en los que participará la administración –se entiende que del Estado– con las distintas asociaciones sectoriales relacionadas con la gestión del agua (Mesa del ciclo urbano del agua, AEAS, AEOPAS, AGA, FENACORE, ONG ambientales, etc.)<sup>71</sup>.

El escenario descrito abre varias preguntas desde una perspectiva jurídica. Las más inmediatas podrían ser las siguientes: cuál va a ser el régimen jurídico de funcionamiento de estos órganos de gobernanza, especialmente las Alianzas y los diálogos bilaterales estructurados, que se han creado directamente por el Consejo de Ministros y que no tienen encaje directo en la Ley 40/2015; cómo se va articular la relación entre estas estructuras de gobernanza y las Conferencias Sectoriales para evitar duplicidades en el caso de que se aborden temas que afecten a estos órganos; cómo se van a relacionar entre sí estas estructuras de gobernanza de los PERTE cuando haya ámbitos en los que puedan tratar cuestiones conexas<sup>72</sup>; y qué otras finalidades pueden tener estas Alianzas más allá de la ejecución del PRTR –sin duda, la creación de redes de actores públicos y privados en asuntos de carácter estratégico puede ser una buena iniciativa que se proyecte especialmente en otros ámbitos como la seguridad nacional o la protección ci-

69. Memoria descriptiva PERTE NAVAL, pp. 69-70.

70. Memoria técnica PERTE Aeroespacial, pp. 54-55.

71. Memoria descriptiva PERTE Digitalización del Ciclo del Agua, pp. 50.

72. Sobre la interrelación entre los asuntos de varios PERTE, MALARET I GARCÍA, E. y PADRÓS I CASTILLÓN, X., “La colaboración...”, cit., p. 47.

vil<sup>73</sup>. La cuestión está en determinar las implicaciones jurídicas de estas iniciativas que, en este momento, no acaban de estar consolidadas. En otro plano, parece obligado cuestionarse si todas estas estructuras organizativas van a ser verdaderamente funcionales y eficientes en un contexto donde el tiempo apremia y si el Gobierno va a tener capacidad para impulsar todas y cada una de ellas.

Por lo que respecta a la implementación de los PERTE, en el marco de algunos de ellos se han publicado algunas convocatorias de ayudas. Es el caso del PERTE del VEC, el primero en aprobarse, en el marco del cual se han aprobado las bases reguladoras para la concesión de ayudas a actuaciones integrales de la cadena industrial del vehículo eléctrico y conectado<sup>74</sup>, así como la convocatoria posterior de ayudas para 2022<sup>75</sup>. Desde la aprobación del PERTE se ha tardado cerca de seis meses en aprobar las bases reguladoras de las ayudas. En el caso del PERTE salud de vanguardia, se ha publicado recientemente la primera convocatoria de ayudas para la transición industrial del sector farmacéutico y del sector de productos sanitarios<sup>76</sup>. También se ha tardado cerca de seis meses en realizar esta convocatoria. De momento no se han encontrado más ayudas publicadas en relación directa con los PERTE ni en el BOE ni en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones. Es de esperar que este ritmo se incremente, pues de lo contrario es posible que no se logre responder a los hitos y objetivos previstos en el PRTR. De no hacerlo, puede ponerse de manifiesto la dificultad del Estado para gestionar de forma centralizada estos proyectos estratégicos.

---

73. En detalle, TACKENBERG, B., FATHI, R., SCHÜTTE, P. M. y FRIEDRICH, F., “Resilienz durch Partizipation – Herausforderungen auf zivilgesellschaftlicher und organisatorischer Ebene”, en S. Voßschmidt y A. Karsten (eds.), *Resilienz und kritische Infrastrukturen. Aufrechterhaltung von Versorgungsstrukturen im Krisenfall*, Kohlhammer, 2019, pp. 146 ss.

74. Orden ICT/1466/2021, de 23 de diciembre, modificada por la Orden ICT/359/2022, de 25 de abril.

75. Orden ICT/209/2022, de 17 de marzo, modificada por la Orden ICT/426/2022, de 13 de mayo.

76. Orden de 6 de mayo de 2022.

## ANEXO

**Tabla 1. Resoluciones, convocatorias y bases reguladoras de ayudas dirigidas a las Comunidades Autónomas y las entidades locales – clasificación en función del tipo de adjudicación, directa o competitiva (2021)**

<b>Adjudicación directa</b>
Real Decreto 477/2021, de 29 de junio, por el que se aprueba la concesión directa a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
Real Decreto 692/2021, de 3 de agosto, por el que se regula la concesión directa de ayudas para inversiones a proyectos singulares locales de energía limpia en municipios de reto demográfico (PROGRAMA DUS 5000), en el marco del Programa de Regeneración y Reto Demográfico del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
Real Decreto 902/2021, de 19 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones, para el ejercicio presupuestario 2021, destinadas a la financiación del desarrollo de actuaciones de la inversión “Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad”, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
Real Decreto 938/2021, de 26 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, por un importe de 109.787.404 euros, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
Real Decreto 983/2021, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la concesión directa a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la transformación de flotas de transporte de viajeros y mercancías de empresas privadas prestadoras de servicios de transporte por carretera, así como de empresas que realicen transporte privado complementario, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
Resolución del SEPE de 21 de diciembre de 2021, por la que se aprueba, por el procedimiento de trámite anticipado, la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas, destinadas a la financiación de la inversión del Componente 23 “Programa de apoyo a mujeres en los ámbitos rural y urbano”, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en el ámbito territorial de la ciudad de Ceuta
Real Decreto 1124/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba la concesión directa a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de los programas de incentivos para la implantación de instalaciones de energías renovables térmicas en diferentes sectores de la economía, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

<p>Real Decreto 1100/2021, de 10 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para el desarrollo de actuaciones de la inversión «Nuevos proyectos territoriales para asegurar la accesibilidad universal a la vivienda a personas mayores, con discapacidad y/o en situación de dependencia», en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p>Real Decreto 1074/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación de proyectos sostenibles de mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p>Real Decreto 1073/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación del Plan Nacional de Sostenibilidad Turística en Destinos Xacobeo 2021, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p><b>Adjudicación competitiva</b></p>
<p>Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al ejercicio 2021</p>
<p>Orden ICT/949/2021, de 10 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de la línea de ayudas para el apoyo a mercados, zonas urbanas comerciales, comercio no sedentario y canales cortos de comercialización, y se procede a su convocatoria en el año 2021, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p>Orden ICT/950/2021, de 10 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de la línea de ayudas para el apoyo de la actividad comercial en zonas rurales y se procede a su convocatoria en el año 2021, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p>Orden ICT/951/2021, de 10 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las líneas de ayudas para el fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas y se procede a su convocatoria en el año 2021, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p>Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p>Orden TES/1151/2021, de 24 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, destinadas a la financiación de las inversiones del componente 23 “Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad. Colectivos vulnerables.” y “Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad. Emprendimiento y microempresas” en las ciudades de Ceuta y Melilla, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>

<p>Orden TER/1204/2021, de 3 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras y se efectúa la convocatoria correspondiente a 2021, de subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las Administraciones de las Entidades Locales, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p>Resolución 28 de septiembre de 2021 de la Dirección de la Fundación Biodiversidad, F.S.P., por la que se aprueba la publicación de la convocatoria de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para el refuerzo de redes de varamientos y rescate de especies marinas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia correspondiente al año 2021</p>
<p>Resolución 28 de septiembre de 2021 de la Dirección de la Fundación Biodiversidad, F.S.P., por la que se aprueba la publicación de la Convocatoria de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para apoyo a grandes proyectos transformadores de índole científico-técnica para la promoción de la bioeconomía y la contribución a la transición ecológica en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia correspondiente a 2021</p>
<p>Resolución 28 de septiembre de 2021 de la Dirección de la Fundación Biodiversidad, F.S.P., por la que se aprueba la publicación de la Convocatoria de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para el fomento de actuaciones dirigidas a la renaturalización y resiliencia de ciudades españolas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia correspondiente a 2021</p>
<p>Orden TED/1476/2021, de 27 de diciembre, por la que se regulan las bases para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a proyectos de infraestructuras ambientales, sociales y digitales en municipios de zonas afectadas por la transición energética en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se procede a la convocatoria de las mismas</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la información publicada en el BOE.

**Tabla 2. Asuntos abordados en las Conferencias Sectoriales en relación con el PRTR (2021-abril de 2022)**

Conferencia Sectorial	Fecha	Previsión en el orden del día
<b>2021</b>		
1. Conferencia Sectorial de Educación	10/02	Propuestas para el MRR en el ámbito de la educación
2. Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud	30/06	Información sobre fondos de recuperación en el ámbito sanitario
	14/07	Propuesta de acuerdo de distribución de crédito a las Comunidades Autónomas por importe de 398.993.103 euros para inversión en equipos de alta tecnología con cargo al PRTR (componente 18)
	04/11	Propuesta de acuerdo de criterios de distribución de crédito a las Comunidades Autónomas para formación de profesionales sanitarios (componente 18)
	24/11	Información sobre distribución de crédito del Componente 18 a INGESA para la formación continuada de profesionales sanitarios en 2021
3. Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo	26/05	Informe de los programas e inversiones del PRTR (componente 2)
	21/07	Acuerdo de distribución territorial entre las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla de las ayudas para rehabilitación de edificios públicos del PRTR
4. Conferencia Nacional de Transportes	14/05	Informe sobre inversiones y programas de los componentes 1 y 6 del PRTR Informe sobre Orden de bases reguladoras para ayudas a municipios para implantar zonas de bajas emisiones
	20/10	Consulta sobre proyecto de RD y criterios de reparto y distribución territorial de la línea de ayudas de concesión directa a las Comunidades Autónomas y Ceuta y Melilla para transformar flotas de transporte de viajeros y mercancías de empresas privadas prestadoras de servicios de transporte por carretera
	05/11	Acuerdo de distribución territorial de créditos de los ejercicios 2021 y 2022 para la financiación de actuaciones de los componentes 1 y 6

Conferencia Sectorial	Fecha	Previsión en el orden del día
5. Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	11/01	Información sobre los criterios de reparto de los fondos para el componente 4
	14/04	Previsión de distribución territorial de créditos en 2021 en el marco del PRTR
	15/06	Consulta sobre propuesta de acuerdo sobre criterios de reparto y distribución territorial de créditos para actuaciones de conservación de biodiversidad y restauración de ecosistemas del componente 4; subvenciones de los parques nacionales; subvenciones para Reservas de la Biosfera Información sobre orden de bases y convocatoria de subvenciones para renaturalización y resiliencia de ciudades de más de 50.000 habitantes; para apoyo a programas y proyectos de investigación sobre gestión de biodiversidad; sobre proyectos transformados de promoción de bioeconomía y transición ecológica; para refuerzo de redes de varamientos y rescate de especies marinas; y para apoyar a centros de rescate depositarios de especímenes vivos decomisados
	09/07	Acuerdo de criterios de reparto y distribución territorial de créditos por importe de 511.250.000 euros para componentes 4 y 5.
	29/09	Presentación de la guía DNSH
	15/12	Acuerdo por el que se aprueba la segunda distribución de créditos del componente 4 por importe de 226.750.000 euros
	6. Conferencia Sectorial de Cultura	23/07
7. Conferencia Sectorial de Industria y de la pyme	13/05	Presentación del PRTR
8. Conferencia Sectorial de Igualdad	19/04	Acuerdo sobre criterios de distribución del crédito del plan “España te protege” con cargo al PRTR
9. Conferencia Sectorial de Comercio Interior	28/07	Presentación de órdenes de bases reguladoras y convocatorias de las líneas de ayuda al comercio
10. Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales	28/04	Informe sobre el PRTR: informe sobre inversiones y reformas relacionadas con las políticas activas de empleo y protocolo de centros de orientación y emprendimiento
	21/07	Proyectos de orden Ministerial que establecen las bases reguladoras del Programa INVESTIGO; el programa de primera experiencia profesional en las Administraciones públicas; y el programa de apoyo a mujeres en los ámbitos rural y urbano

Conferencia Sectorial	Fecha	Previsión en el orden del día
11. Conferencia Sectorial en materia de Administración de justicia	30/04	Acuerdo de criterios de distribución y reparto del crédito asignado por el MRR en el Ministerio de Justicia en 2021
	03/12	Propuesta de acuerdo de criterios de distribución y reparto del crédito del MRR para el Ministerio de Justicia en 2021 Plan de medias antifraude por el que se configura el sistema de gestión del PRTR
12. Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (denominada posteriormente Conferencia Sectorial para la Transformación Digital)	27/05	Avances en el PRTR Iniciativas del PRTR lideradas por la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial y por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales
	06/10	Avances en el PRTR Acuerdo de distribución territorial y criterios de reparto de financiación de actuaciones de refuerzo de conectividad en polígonos industriales y centros logísticos y en centros públicos de referencia; y de infraestructuras de telecomunicaciones en edificios del componente 15 Acuerdo de distribución territorial y criterios de reparto de créditos para financiar el programa de emisión de bonos para colectivos vulnerables del componente 15 y las actuaciones de capacitación digital de la ciudadanía del componente 19
13. Conferencia General de Política Universitaria	15/02	Información sobre el PRTR en lo referente a Universidades
14. Conferencia Sectorial de Energía	11/01	Debate e inicio de primeras líneas de ayudas en el marco del PRTR
	05/07	Estado de situación del PRTR
	09/12	Plan de Gestión y Reporte del PRTR, estado de situación y gestión de convocatorias publicadas, y nuevos programas de ayudas
15. Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación	29/07	Información sobre el PRTR y sobre los planes complementarios con Comunidades Autónomas ligados al MRR
	08/11	Acuerdo que establece el marco para implementar los planes complementarios del componente 17
16. Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	15/01	Acuerdo sobre distribución de fondos del PRTR a Comunidades Autónomas y EELL
	25/05	Gestión de proyectos financiados con el PRTR
	27/10	Aprobación de criterios de reparto del fondo para una vivienda accesible en el marco del PRTR

Conferencia Sectorial	Fecha	Previsión en el orden del día
17. Conferencia Sectorial de Reto Demográfico	14/05	Información sobre el PRTR
18. Conferencia del PRTR	21/01	Constitución de la Conferencia Sectorial y presentación del PRTR
19. Conferencia Sectorial para la mejora regulatoria y el clima de negocios	22/07	Presentación del PRTR
<b>2022</b>		
1. Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación	11/03	Acuerdo que establece el segundo marco para la implementación de los planes complementarios del componente 17
2. Conferencia Sectorial para la Transformación Digital	16/03	Avances del PRTR Iniciativas del PRTR lideradas por la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial y por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales
3. Conferencia Sectorial de Turismo	29/03	Ratificación de la modificación del acuerdo que fija los criterios de distribución y el reparto del crédito para actuaciones de inversión por entidades locales del componente 14 por un total de 615.000.000 euros. Ratificación de acuerdo que aprueba la propuesta de reparto de crédito para proyectos de eficiencia energética de empresas turísticas del componente 14
4. Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales	06/04	Distribución de fondos para políticas activas de empleo en 2022, financiadas con el MRR Informe sobre el PRTR
5. Conferencia Sectorial de Cultura	07/04	Acuerdo de distribución territorial de los créditos del componente 24 para revalorización de la industria cultural para 2022 (93.924.434,80 euros) y 2023 (21.498.777 euros)

Fuente: elaboración propia a partir de los informes publicados por el Ministerio de Política Territorial sobre el contenido del orden del día de las Conferencias Sectoriales (última consulta: 3 de mayo de 2022).

## Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. F., “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, núm. 1, 2014, pp. 11-36.

AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “La organización constitucional de la recuperación. Crónica política y legislativa del año 2021”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 124, 2022, pp. 141-161.

BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup>., “La ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: ley especial coyuntural versus reforma general regulatoria”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, núm. 7, 2021.

BEKKER, S., “The EU’s Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?”, *Politics and Governance*, volume 9, issue 3, 2021, pp. 175-185.

CAICEDO CAMACHO, N., “La utilización del poder subvencional del Estado en el marco de la asistencia social”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 105, 2016, pp. 355-398.

CAMPOS ACUÑA, M<sup>a</sup>. C. (dir.), *La gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa*, Wolters Kluwer, Madrid, 2021.

CIVITARESE MATTEUCCI, S., “A further twist towards centralisation and uniformity. Governance and public sector reforms in the Italian Recovery and Resilience Plan”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021.

COLÁS TENAS, J., “Los gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos de la recuperación”, *QDL*, núm. 55, 2021, pp. 37-51.

CORTI, F. y NÚÑEZ FERRER, J., “Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans. Reading between the lines”, *Recovery and Resilience Reflection Papers*, CEPS, Brussels, 2021, disponible *online*, pp. 1-20.

DE FEO, A. y RUIZ DE LA OSSA, T., “El desafío del programa NextGenerationEU”, *Informe Comunidades Autónomas 2020*, IDP, pp. 77-93.

DE LA PEÑA VARONA, A., ELIZONDO LOPETEGI, A., JUARISTI LARRINAGA, F., MOKOROA ARIZKORRETA, J. L., y MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, J., “Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 14, 2015, pp. 23-41.

DOMORENOK, E. y GUARDIANCICH, I., “The Italian National Recovery and Resilience Plan: coordination and conditionality”, *Contemporary Italian Politics*, volume 14, issue 2, 2022.

DUQUE VILLANUEVA, J. C., “Las conferencias sectoriales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, pp. 113-153.

FONT I LLOVET, T., “El régimen de las subvenciones y los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 55, 2021, pp. 115-142.

GALÁN GALÁN, A., “Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021.

GÄRDITZ, K. F., *Europäisches Planungsrecht: Grundstrukturen eines Referenzgebiets des europäischen Verwaltungsrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2009.

GUTTENBERG, L. y NGUYEN, T., “How to spend it right. A more democratic governance for the EU Recovery and Resilience Facility”, *Jacques Delors Center, Bertelsmann Stiftung*, 11 June 2020, disponible *online*, pp. 1-6.

KÖRNER, A. S. y SCHELLER, H., “The EU Recovery and Resilience Facility: Federal Conflicts in the Development and Implementation Process in Germany”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 22, 2021, pp. 13-20.

MALARET I GARCÍA, E. y PADRÓS I CASTILLÓN, X., “La collaboració publicoprivada en el procés d’execució dels plans finançats amb Fons Next-GenerationEU: més enllà de la tradicional distinció entre formes organitzatives i formes contractuals, l’especial rellevància de les subvencions”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021.

MARCO PEÑAS, Ester, “Derecho *en y tras* la pandemia. Los mecanismos de apoyo de la UE para hacer frente a la crisis de la Covid-19: el alcance de la solidaridad entre Estados miembros en la UE”, F. Velasco Caballero y B. Gregoraci Fernández (coords.), *Derecho y política ante la pandemia: reacciones y transformaciones*, *AFDUAM Extraordinario*, 2021, pp. 355-373.

MENEGUS, G., “The Italian National Recovery and Resilience Plan (NRRP) and the Role of the Regions and Local Entities”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 22, 2021, pp. 21-27.

PAZOS VIDAL, S., “El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 14, 2020, pp. 49-87.

PÉREZ MEDINA, J. M<sup>a</sup>., “Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa”, *Revista d’estudis autonòmics i federals*, núm. 30, 2020, pp. 17-64.

RAMIÓ MATAS, C., “La reforma administrativa per a la gestió dels fons europeus NGEU a l’Administració de la Generalitat de Catalunya: direcció pública, agencialització i gestió per projectes”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021.

RIVERO ORTEGA, R., “Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las virtudes de la descentralización”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 118, 2020, pp. 83-97.

— “La controvertida gestión de los fondos de recuperación en España: exigencias europeas y consenso futuro”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 80, 2022, pp. 125-158.

RIVERO ORTEGA, R. y RASTROLLO SUÁREZ, J. J. (coords.), *Moderización de la Administración Pública para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Comentarios de urgencia al Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre*, Ratio Legis, 2021.

SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup>. A., “El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas”, *QDL*, núm. 55, 2021, pp. 52-87.

— “Reformas jurídicas estatales para la gestión de los fondos NGEU: análisis y reflexión desde el derecho administrativo”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021.

TACKENBERG, B., FATHI, R., SCHÜTTE, P. M. y FRIEDRICH, F., “Resilienz durch Partizipation – Herausforderungen auf zivilgesellschaftlicher und organisatorischer Ebene”, en S. Voßschmidt y A. Karsten (eds.), *Resilienz und kritische Infrastrukturen. Aufrechterhaltung von Versorgungsstrukturen im Krisenfall*, Kohlhammer, 2019.

TORNOS MÁZ, J., “Las Conferencias sectoriales”, *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, pp. 71-91.

VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales”, *REALA*, núm. 16, 2021, pp. 33-52.

VELASCO CABALLERO, F. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “Distribución territorial del poder durante la pandemia”, F. Velasco Caballero y B. Gregoraci Fernández (coords.), *Derecho y política ante la pandemia: reacciones y transformaciones*, *AFDUAM Extraordinario*, 2021, pp. 61-85.