

Mediante el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, que podría calificarse de norma de acompañamiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se han aprobado múltiples disposiciones para facilitar la aplicación del Plan. Este trabajo se dedica a las medidas presupuestarias reguladas en el mismo, relativas a la gestión y el control, con la finalidad de ayudar a comprender las novedades y despejar posibles dudas.

LA DIMENSIÓN PRESUPUESTARIA DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA: ESPECIALIDADES EN MATERIA DE GESTIÓN Y CONTROL

NOTAS INTRODUCTORIAS SOBRE EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA Y SU EJECUCIÓN

El paquete comunitario de estímulo para la recuperación

La pandemia del coronavirus ha afectado profundamente el contexto económico mundial, provocando una crisis sin precedentes cuyo alcance y consecuencias son aún inciertos. En el ámbito europeo, la magnitud del desafío ha exigido una posición común, a través de la puesta en marcha de un ambicioso plan de recuperación y reconstrucción de las economías europeas, dirigido a afrontar con garantías, y en el medio plazo, el escenario macroeconómico previsto a partir de 2021. Así, el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020, sentó las bases para la movilización de un extraordinario volumen de fondos que permitirá a los distintos Estados miembros acometer en los próximos años las inversiones necesarias para dar adecuada respuesta a esta compleja situación.

En particular, el nuevo Fondo de Recuperación *Next Generation EU* (1) es un instrumento temporal de recuperación dotado con 750.000 millones de euros que nace con la vocación de contribuir a la reparación de los daños económicos y sociales causados por la pandemia. En el caso de España, el Fondo prevé la posibilidad de disponer de financiación por importe de hasta 140.000 millones de euros en el periodo 2021-2026, de los cuales alrededor de 72.000 millones se desembolsarán en forma de transferencias y el resto a través de préstamos.

La canalización de dicha financiación a España se efectuará a través de dos de los instrumentos principales de los que consta el Fondo de Recuperación *Next Generation EU*: El Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (*Recovery and Resilience Facility*) (en adelante, MRR) y la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*) (REACT-UE):

- El primero de estos instrumentos, el MRR, concentra la mayor parte de los recursos del Fondo de Recuperación *Next Generation EU*, y permitirá a España obtener más de 59.000 millones en transferencias durante el periodo 2021-2023, que se destinarán a implementar las reformas e inversiones necesarias para una recuperación duradera, mejorar la resiliencia económica y social y apoyar la transición verde y digital, de acuerdo con los objetivos y con las líneas maestras previstas en el propio Mecanismo.
- El REACT-EU, por su parte, permitirá a España obtener financiación por un importe de unos 12.000 millones. Se trata de fondos adicionales en el marco de las políticas de cohesión, para apoyar operaciones destinadas a afrontar la pandemia y preparar la recuperación de la economía contribuyendo a la transición a una economía verde y digital.

España concentrará el esfuerzo de movilización de los cerca de 72.000 millones de transferencias en los primeros tres años (2021-2023), para maximizar su contribución a una urgente reconstrucción de la economía, empleando el tramo correspondiente a los préstamos para complementar, posteriormente, la financiación de los proyectos ya en ejecución.

Para materializar este compendio de incentivos, el Gobierno de España ha presentado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2), como un proyecto de país que articula la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, cristalizando en una reconstrucción económica sólida a través de un importante volumen de inversión pública y privada en los próximos años.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su reflejo en los Presupuestos Generales del Estado para 2021

La finalidad estratégica del Plan es la modernización de la economía española, a través de la transforma-

ción de su tejido productivo y la reorientación de los principios en que ésta se asienta, dando prioridad a un crecimiento basado en la solidez y sostenibilidad, la transformación tecnológica, la digitalización y la competitividad industrial y empresarial, la innovación como elemento clave de fomento de la productividad y el empleo y la cohesión socioeconómica y territorial.

Pues bien, con la vista en estas políticas prioritarias, que contribuyen al crecimiento sostenible potenciando la descarbonización de la economía y la digitalización, se articula el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y los distintos componentes, medidas e inversiones que compondrán el esfuerzo reformador para alcanzar una España verde, digital y cohesionada, estructurándose todo ello en torno a diez políticas palanca que abarcan la práctica totalidad de los ámbitos de acción pública necesarios para el reto de la modernización, como, por ejemplo, las infraestructuras y ecosistemas resilientes, la transición energética, una Administración para el siglo XXI, la nueva economía de los cuidados y políticas de empleo, o la modernización del sistema fiscal para un crecimiento sostenible e inclusivo.

En este contexto, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (en adelante, MINCOTUR) va a estructurar la mayor parte de su propuesta de actividad asociada al MRR dentro de la política palanca 5 *Modernización y digitalización del tejido industrial y de la PYME, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora* y, dentro de ella, en tres de los componentes en los que se divide. En primer lugar, el componente 12 *Política Industrial España 2030*, cuyo objetivo será impulsar la modernización y la productividad del ecosistema español de industria-servicios mediante la digitalización de la cadena de valor, el impulso de la productividad y de la competitividad de los sectores estratégicos claves en la transición ecológica y la transformación digital. En segundo término, el componente 13 *Impulso a la PYME*, que cristalizará en un plan de digitalización de las pymes, la reforma de los instrumentos de financiación para la internacionalización, la Estrategia España Nación Emprendedora y el apoyo al ecosistema de *Startups*, para potenciar la creación y el crecimiento de las empresas, el desarrollo de redes y la adaptación del tejido productivo e impulsar las empresas innovadoras de base tecnológica. Finalmente, el componente 14 *Plan de modernización y competitividad del sector turístico*, con el fin de fomentar la resiliencia, sostenibilidad, la diversificación y el valor añadido de este sector tractor de la economía en el conjunto del territorio nacional, con especial atención a Baleares y Canarias y al turismo en zonas despobladas.

El coste total estimado de la inversión en los referidos componentes 12, 13 y 14, es de 12.232 millones de euros para el periodo 2021-2023, aproximadamente, un 17 % del total del coste total estimado

del Plan, de los cuales un total de 7.253 millones de euros (10 %) serán asumidos por MINCOTUR, a través de su presupuesto, en ejecución de las iniciativas de inversión que le son propias, y que llevará a cabo, bien directamente, bien mediante la acción de sus organismos dependientes o en colaboración con otras administraciones públicas o agentes económicos y sociales.

En tanto su implementación comporta un importante volumen de inversión pública y privada en los próximos años, el Plan se encuentra alineado, como no podía ser de otra forma, con los Presupuestos Generales del Estado y, de forma específica, tiene ya su reflejo en los Presupuestos Generales del Estado para 2021, de manera que se incorpora un importe de 27.000 millones de euros con cargo a las transferencias previstas del presupuesto UE a través de los nuevos instrumentos de financiación y, en particular, el MRR y REACT-EU.

A este respecto, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, recoge como modificación estructural la creación del Servicio 50 «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» en cada una de las Secciones correspondientes a los departamentos ministeriales, para la adecuada gestión de dichos fondos y que, en el caso particular de MINCOTUR, ha sido dotado con créditos por un importe total de 1.708 millones de euros en este ejercicio.

Dada su urgencia, algunas reformas se han puesto ya en marcha desde 2020, e incluso se han cumplido hitos importantes en el calendario previsto, aunque el pleno despliegue del Plan, especialmente en el caso de las inversiones, se producirá a partir de 2021 con los recursos presupuestarios ya disponibles y a expensas de la aprobación final del Plan por las instancias europeas, momento en el que pasarán a ser elegibles para la financiación comunitaria a través de los mecanismos disponibles. En este escenario, aún de carácter estimativo, la financiación adicional podría comenzar a fluir desde mediados del año 2021, en cuanto se pongan en marcha los nuevos instrumentos comunitarios.

El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre

Teniendo en cuenta la envergadura de las reformas e inversiones previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, nos encontramos con una respuesta legislativa acorde con los desafíos que éstas traen consigo, y que ha dado lugar a una norma ciertamente ambiciosa, innovadora y compleja.

Con fecha 31 de diciembre de 2020, se publicó en el BOE 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 (en adelante, RDL 36/2020).

A pesar del título, cabe apuntar que la modernización no tiene un alcance general, a excepción de las medidas contenidas en el Título II, pues la mayor parte de sus preceptos giran en torno al citado Plan, regulando bien su definición y aprobación, bien las previsiones necesarias para ejecutarlo. Así, con el ánimo de agilizar la gestión y evitar bloqueos, la norma pretende acomodar los procedimientos de la Administración a la recepción y gestión de los fondos europeos.

Todo el texto está informado por los mandatos de agilidad, rapidez y eficiencia, justificados por las urgencias económicas del país y la oportunidad que representa la financiación extraordinaria de la UE, lo que requiere «revisar los obstáculos y los cuellos de botella existentes en la normativa y en los procedimientos e instrumentos de gestión pública», tal y como señala el Preámbulo. En su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, el Consejo de Estado abunda en esta consideración, al manifestar que mediante este texto legal se aprueba «un conjunto de medidas que tiene como principal objetivo permitir una mejor gestión y ejecución de las diferentes actuaciones financiadas con fondos europeos, posibilitando así que España pueda, en el actual contexto de crisis sanitaria, social y económica, beneficiarse de dichas ayudas».

La mayor originalidad del RDL 36/2020 radica en la creación de una suerte de compartimento administrativo en el que deben desarrollarse las actuaciones en ejecución de los fondos europeos, y al que se dota de diversas especialidades, así como de una gobernanza y recursos propios. De este modo, se configura una estructura específica dentro de la Administración, orientada a una misión concreta, al margen de la gestión ordinaria.

Simplificando su contenido, el RDL 36/2020 está compuesto por tres grandes bloques:

En primer lugar, el Capítulo II del Título II introduce una nueva forma de colaboración público-privada, que no es otra que la encarnada en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), cuyo fin es reforzar aquellos proyectos incluidos en el Plan de Recuperación que contribuyan claramente al crecimiento económico, al empleo y a la competitividad de España. Una vez declarado un proyecto como PERTE por Acuerdo del Consejo de Ministros, las entidades interesadas, que deberán acreditarse, podrán solicitar su vinculación, a través de un registro dependiente del Ministerio de Hacienda.

No obstante, debe observarse que, como dice el Consejo de Estado, los PERTE poseen «vocación de permanencia», a diferencia de los instrumentos de colaboración público-privada para la ejecución del Plan Capítulo VII del Título IV, que se constriñen a la ejecución del Plan y, por tanto, tendrán una vigencia limitada.

En segundo lugar, el Título III establece los instrumentos de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, regulando su contenido, elaboración y aprobación, así como sus mecanismos de gobernanza. También se contempla la realización, en cada departamento ministerial encargado de la gestión de proyectos del Plan, de un instrumento de planificación estratégica. Se recogen, asimismo, distintas medidas en materia del personal que ha de asignarse a las tareas de ejecución del Plan.

Por último, la aportación más destacable son las especialidades de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, previstas en el Título IV, que suponen la modificación de los procedimientos administrativos, pero únicamente cuando se trate de aplicar el Plan. Estas especialidades tienen incidencia en procedimientos tan distintos como los de gestión y control del presupuesto, producción normativa, contratación, convenios, subvenciones y evaluación ambiental.

El resultado es que en estos casos se produce una notable separación respecto a los procedimientos ordinarios y, por esta misma razón, se ha generado cierta polémica acerca de lo acertado o no de esas especialidades, la mayoría de las cuales son excepciones a los trámites habituales.

Así las cosas, el Consejo de Estado, en el Dictamen citado, se pregunta «si tales medidas permitirán contribuir eficazmente a una óptima y más ágil asignación de los recursos procedentes de los fondos europeos y hasta qué punto está justificada en tales casos una merma o una flexibilización de los controles jurídicos y económico-presupuestarios previstos con carácter general por la legislación aplicable».

No obstante, entendemos que semejante juicio deberá realizarse *a posteriori*, a la luz de los resultados del Plan, momento en que se podrá evaluar si dichas medidas verdaderamente favorecieron su ejecución. Por el contrario, la finalidad de este trabajo es ofrecer un examen de la dimensión presupuestaria del Plan, por cuanto se considera oportuno habida cuenta de la generalidad del procedimiento presupuestario y de su interrelación con otros, así como de la necesidad de despejar dudas que pudieran surgir acerca de esta novedosa regulación.

A partir de este punto, nos centraremos en ese aspecto concreto, para lo que se abordarán en los siguientes epígrafes unas breves reflexiones sobre el reforzamiento del principio de especialidad cualitativa en el RDL 36/2020, para, acto seguido, pasar a comentar las especialidades en la gestión y el control presupuestarios introducidas por la citada norma.

En todo caso, y como inmediatamente se verá, las especialidades en el ámbito de la gestión son moderadas y, por lo que se refiere a los controles, si bien se adopta una modalidad simplificada de fis-

calización previa, de ello no puede colegirse que peligre la garantía de la legalidad presupuestaria. Es más, uno de los principios de gestión que proclama el propio RDL 36/2020 es: «Control eficaz del gasto público, responsabilidad de la gestión y rendición de cuentas» [artículo 3.2.1)].

REFLEXIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

La importancia del principio de especialidad cualitativa

El tratamiento presupuestario que puede esperarse de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, más allá de las especialidades en la gestión y el control a las que nos referiremos más adelante, no difiere, en lo esencial, del otorgado a cualesquiera otras acciones públicas con repercusión económica en el plano del gasto y, en particular, de las acreedoras de financiación proveniente de fondos comunitarios.

En tal sentido, el pleno sometimiento de las acciones contenidas en el Plan al conjunto de la ordenación presupuestaria y a sus principios rectores nos permiten sostener el análisis de este ambicioso conjunto de iniciativas públicas a la luz de la más estricta ortodoxia en el ámbito de la asignación de los recursos públicos y, por ello, no encontraremos en el RDL 36/2020 un terreno fértil para relevantes novedades sustantivas respecto a los principios, reglas y procesos que sostienen la gestión de los fondos públicos, sino más bien, una labor de ajuste procedimental para limar las aristas que pudieran retrasar o lastimar una ágil y eficaz ejecución del Plan.

No obstante, y sin merma de lo anterior, se adivinan ciertas previsiones en la norma que bien pueden encuadrarse directamente en el ámbito de la formulación de los principios presupuestarios esenciales y que, por tal motivo, adquieren una especial relevancia, que no debe pasar inadvertida. Concretamente, el artículo 37, relativo a créditos vinculantes y control de gestión, nos deriva a la esfera del principio presupuestario de especialidad cualitativa, caracterizado, como es sabido, y tal y como se recoge en el artículo 27.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP), por establecer que los créditos presupuestarios de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado o por las modificaciones realizadas conforme a esta ley. Un principio que resulta capital en la ordenación de la gestión de los créditos presupuestarios, al anudar, de forma indisoluble, su propia disponibilidad al cumplimiento de la finalidad específica para la que fueron aprobados, garantizando así el adecuado destino de los

recursos a los fines públicos para los que fueron concebidos con la aprobación del Presupuesto y que únicamente puede verse atenuado por las transferencias presupuestarias que autorizan el trasvase entre distintos conceptos del presupuesto siguiendo los procedimientos establecidos.

Pues bien, el citado precepto introduce un factor de especificidad en la delimitación de los fines públicos a los que deben destinarse los créditos dotados en el Servicio 50 «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», que contribuye al reforzamiento del efecto limitativo del principio de especialidad cualitativa en relación con la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de manera que, bien podría afirmarse, asistimos a una suerte de principio de especialidad cualitativa cualificada.

Reza así el artículo 37.1: «Los créditos dotados en el servicio 50 "Mecanismo de Recuperación y Resiliencia" de cada sección presupuestaria, así como el resto de los créditos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia consignados en los presupuestos de gastos de las entidades referidas en los apartados 2.º, 3.º y 4.º de la letra a) del artículo 1 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 sólo podrán ejecutarse con la finalidad de financiar actuaciones que resulten elegibles conforme a su marco regulatorio. A los efectos anteriores, el Gobierno fijara los criterios aplicables a la gestión de los créditos vinculados a dicho Plan a fin de garantizar la consecución de los objetivos previstos en el mismo».

Del literal se desprende que la plena disponibilidad de los créditos, tanto los consignados en el Servicio 50 «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», en cada una de las Secciones correspondientes a los departamentos ministeriales, como el resto de los vinculados a las actuaciones financiadas con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en las entidades referidas en los apartados 2º, 3º y 4º de la letra a) del artículo 1 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, va definitivamente asociada, no solamente a su directa aplicación a acciones que se encuentren comprendidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sino a que dichas actuaciones resulten elegibles de acuerdo al marco regulatorio aprobado para su ejecución y de conformidad con los criterios que a tal fin determine el Gobierno.

Quiere decirse, por tanto, que, para la plena y efectiva ejecución de las disponibilidades presupuestarias previstas para la consecución del Plan de Recuperación, resulta imperativo que, por un lado, las mismas se destinen a la finalidad prevista y definida en los propios créditos, esto es, a las actuaciones e inversiones que se incluyen en dicho Plan, lo que significa, en definitiva, el estricto cumplimiento del principio de especialidad cualitativa. Valga como ejemplo, a este respecto, la consignación del Servicio 50 «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» en los Presupuestos Generales del Estado para 2021, en el

que aparecen definidos los créditos presupuestarios de acuerdo con la denominación de las distintas actuaciones previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para su ejecución en dicho ejercicio. Hasta ahí, por consiguiente, nada lejos de la habitual formulación del principio.

Pero, por otro lado, la mencionada disponibilidad crediticia exigirá, además, que tales actuaciones de inversión se desarrollen de conformidad con las condiciones de elegibilidad que deben presidir su ejecución para resultar objeto de financiación con cargo a los fondos provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia comunitario, con arreglo a la regulación establecida a tal fin. Y es aquí, precisamente, donde la aplicación del principio de especialidad cualitativa cobra significativa intensidad y proyecta su efecto garantista sobre la gestión presupuestaria con especial vigor, toda vez que esta doble exigencia va a establecer un dique de contención aún más recio ante cualquier posibilidad de desviación ejecutiva por parte de los organismos gestores respecto de las estrictas previsiones del Plan.

Ciertamente, el alcance práctico de este principio fundamental adquiere una dimensión aún más relevante al extender su efecto limitativo, no solo al cumplimiento de la finalidad prevista en el Presupuesto, identificada en el tenor de la propia aplicación presupuestaria, sino a que la misma se cumpla en las propias condiciones que concurren para su aprobación. En el caso particular de las inversiones a realizar en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la especialidad cualitativa de los créditos previstos para ello se circunscribe, además de a la actividad o inversión misma, y su efectiva realización, a que ésta reúna las condiciones de elegibilidad que resultan necesarias para que sea incluida en el propio Plan y goce, en última instancia, del acceso a la financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en los términos previstos en el acervo regulatorio que le es aplicable.

Dicho en otras palabras, la ejecución de los créditos presupuestarios incluidos en el Servicio 50 «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» solo será legalmente posible cuando la acción de gasto que se prevea financiar con los mismos se refiera, única y exclusivamente, a la ejecución de la medida o inversión correspondiente del Plan de Recuperación, de acuerdo con la denominación precisa que se incluya en la aplicación presupuestaria, y siempre que en ella se garanticen las condiciones de elegibilidad que permitieron su inclusión en dicho Plan y, en consecuencia, la posibilidad de obtener financiación comunitaria.

Y entre esas condiciones de elegibilidad de las reformas e inversiones, además de los aspectos más comúnmente analizados, como su coste estimado y el calendario de hitos y objetivos para su cumplimiento, no debemos perder de vista otros, no menos im-

portantes, como la dimensión verde y digital (*Green and Digital Tagging*) o el principio de ausencia de daño significativo (*Do not significant harm principle*). Así, en primer término, se espera que las medidas incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia contribuyan a la transición ecológica, incluida la biodiversidad, o a hacer frente a los retos derivados de ella, y que las medidas en esta línea representen un importe equivalente a como mínimo el 37 % de su dotación total, sobre la base de la metodología de seguimiento para la acción por el clima establecida en la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (COM/2020/408 final-2020 /0104) (3).

Igualmente, en el ámbito de la transición digital las actuaciones planificadas deben contribuir a los siguientes siete puntos: 1) conectividad, 2) inversión en I+D en el área digital, 3) capital humano, 4) *e-government*, servicios públicos digitales y ecosistemas digitales locales, 5) digitalización de empresas, 6) inversiones en capacidades digitales y despliegue de tecnologías avanzadas, 7) hacer el sector digital más verde.

Finalmente, en virtud del principio *Do not significant harm*, es necesario evaluar cada reforma o inversión para justificar que éstas no dañen significativamente a ninguno de los seis objetivos medioambientales definidos en el Reglamento de taxonomía de la UE: 1) mitigación del cambio climático, 2) adaptación al cambio climático, 3) uso sostenible y protección del agua y los recursos marinos, 4) transición a una economía circular, 5) prevención y control de la contaminación, 6) protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas.

Por consiguiente, mediante la incorporación de este segundo nivel de exigencia, por una parte, se fortalece el alcance y especificidad del principio de especialidad cualitativa y, por otra, *ab additio*, la regulación sobre elegibilidad trasciende su hábitat natural, circunscrito normalmente a la determinación del acceso a la financiación, para convertirse en una condición legal de adecuación de los créditos presupuestarios. Por ende, el incumplimiento o la modificación de dichas condiciones de elegibilidad por una concreta actuación o inversión incluida en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, no solamente impedirá que su coste sea financiado con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, lo cual resultaría de todo punto lógico, sino que, en este caso, no permitirá siquiera que tal acción se ejecute con cargo al Presupuesto mediante acción alguna de gasto. La finalidad de la medida es clara: el establecimiento de un férreo blindaje de las disponibilidades presupuestarias dedicadas al Plan de Recuperación, que asegure su viabilidad y evite los temidos riesgos que acechan a las operaciones financiadas, a saber, el eventual desvío de los recursos hacia actuaciones no previstas inicialmente o cuya finalidad no resul-

ta coincidente, y la asunción de acciones de gasto con cargo al Presupuesto que, posteriormente, por modificación o incumplimiento de las condiciones de elegibilidad, pierdan el acceso a la financiación comunitaria y resulten, finalmente, una carga financiera para el Tesoro público.

Implicaciones prácticas para la gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

A la luz de las anteriores consideraciones sustantivas, se impone una aproximación a las consecuencias de índole práctica que tales cuestiones arrojan sobre la futura conducción del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, al menos, en lo que a la ejecución presupuestaria se refiere. Veámoslas muy brevemente:

El primer y más inmediato efecto de lo anterior, tal y como ya ha quedado apuntado, es la importancia capital que adquiere el riguroso respeto de las medidas que finalmente se incluyan en la aprobación del Plan, pues solo ello garantizará que la ejecución de tales acciones pueda llegar a imputarse como gasto al Presupuesto, además de obtener la ansiada financiación con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia europeo. Y no solo una observancia genérica de su finalidad esencial, sino la de todas y cada una de las condiciones de elegibilidad que permitieron su inclusión como parte del Plan.

Deberían, por tanto, descartarse los posicionamientos laxos o las ópticas creativas, por más que bienintencionados, por parte de los organismos responsables de la gestión del Plan de Recuperación, que pudieran llevarles a interaccionar entre las distintas inversiones a realizar con cargo a los créditos del Servicio 50 sin la debida sujeción a las condiciones intrínsecas de cada una de ellas o relajar el mantenimiento de éstas en su intensidad original al tiempo de aplicar las acciones de gasto al crédito correspondiente. Conductas éstas que, aun admisibles en la praxis ordinaria de la gestión presupuestaria, podrían comprometer la propia legalidad del proceso, resultando, por tanto, insoslayable extremar el cuidado en su observancia.

Y ello nos lleva a la necesaria implicación de los procesos de control de la gestión presupuestaria para el éxito de este sistema complejo, toda vez que su comprobación de la adecuación del crédito en los expedientes de gasto deberá abandonar una perspectiva más nominal, basada en la simple verificación de la coincidencia genérica entre el gasto propuesto y la definición de la aplicación presupuestaria financiadora, para descansar ahora en una efectiva acreditación de todas las condiciones de elegibilidad en la actuación objeto del gasto, de acuerdo a las que acompañan a dicha actuación en su definición en el propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Otro aspecto destacable que se deriva de los planteamientos anteriores es, precisamente, que la intensificación de los rigores que impone el principio de especialidad cualitativa obliga, ante cualquier desviación en la planificación inicialmente aprobada de las actuaciones a realizar, a acometer el oportuno proceso de modificación del Plan para ajustarlo a las nuevas circunstancias y permitir así su adecuada aplicación a los créditos presupuestarios que han de financiar a aquéllas.

Bien es sabido que las circunstancias que acompañan toda actividad pública pueden verse alteradas y devenir en una realidad distinta que aconseje la adaptación de las actuaciones inicialmente previstas a esas nuevas exigencias de interés público. En lo tocante a las acciones de ejecución del Plan de Recuperación, tal cambio de circunstancias o necesidades públicas bien puede referirse o afectar a las propias condiciones de elegibilidad que se tuvieron en cuenta a la hora de aprobarse tales acciones y, dado el efecto cualificado del principio de especialidad cualitativa al que nos hemos referido, se producirá una indisponibilidad de los créditos presupuestarios inicialmente previstos para la financiación de las mismas, que impedirá, en último término, que tales acciones se ejecuten como gasto con cargo al Presupuesto. En esa situación, el desbloqueo crediticio pasará, necesariamente, por la modificación del Plan para acoger las nuevas condiciones de ejecución de las medidas previstas.

Podría ocurrir, también, que dicho cambio en las circunstancias de ejecución de los proyectos o medidas afectase únicamente a la cuantía prevista para su implementación, de modo que ésta no coincidiera con el importe crediticio previsto en el Presupuesto. Incluso, esa desviación podría ser tal que sugiriera la conveniencia de desistir de la actuación o su acometida por un importe sustancialmente menor; en tal caso, más allá de la eventual pérdida de la financiación comunitaria prevista para la misma, se produciría un indeseable estancamiento de recursos presupuestarios por mor de la aplicación del principio al que nos hemos venido refiriendo, con las consecuencias de ineficiencia que podemos fácilmente adivinar. Para evitar esta parálisis de los créditos no viables para un proyecto, cabría acogerse a los mecanismos de atenuación de las limitaciones cuantitativas de los créditos, como serían las transferencias presupuestarias, en tanto estaríamos ya ingresando en el terreno de aplicación también del propio principio de especialidad cuantitativa.

En este sentido, la aplicación de la figura de la transferencia para mitigar la situación anteriormente descrita viene adecuadamente reflejada en el RDL 36/2020, facilitando su aplicación y suavizando los rigores competenciales que, a menudo, limitan la operatividad de tal figura cuando se trata de correcciones afectantes al ámbito de una sección, esto es, el marco de las actuaciones de un departamento ministerial.

Así, entre las especialidades a las que nos referiremos más adelante, se encuentra la previsión contemplada en el artículo 38, que atribuye a los titulares de los departamentos ministeriales autorizar en sus respectivos presupuestos las transferencias entre los créditos dotados dentro del servicio 50 «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», de la misma forma que corresponde a los presidentes o directores de los organismos autónomos y resto de entidades del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo, excluidas las entidades integrantes de la Seguridad Social, autorizar las transferencias entre créditos vinculados al MRR consignados en sus presupuestos de gastos.

Por otro lado, también debe recordarse lo señalado en el citado artículo 37 del RDL 36/2020, en su apartado segundo, al contemplar la posibilidad de que el Gobierno autorice las transferencias de los créditos del Servicio 50 entre secciones, para la adecuada absorción de los recursos destinados al Plan.

En definitiva, con la flexibilización aportada por el tratamiento de las transferencias, encontraríamos el cauce adecuado para aprovechar los créditos ociosos, incrementando otras partidas en las que la sintonía entre las actuaciones y su definición en el Plan permitan una ejecución inmediata y eficaz.

Sirvan, en todo caso, estas breves reflexiones para poner de manifiesto el delicado equilibrio existente entre una eficaz y ágil ejecución presupuestaria para financiar las actuaciones del Plan y el necesario control sobre la estricta adecuación de la misma a las finalidades públicas a las que van destinadas. Sobre esta cuestión nuclear abundaremos en el apartado siguiente.

LAS ESPECIALIDADES EN MATERIA DE GESTIÓN Y CONTROL PRESUPUESTARIO

El RDL 36/2020 dedica el Capítulo I del Título IV a las especialidades en materia de gestión y control presupuestario. De entrada, conviene señalar que el mencionado capítulo es de aplicación «a las actuaciones de cualesquiera de las entidades del sector público dirigidas a la programación, presupuestación, gestión, ejecución y control de proyectos y actuaciones que sean financiables con los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación» (artículo 2.4). Las entidades del sector público son las enumeradas en el artículo 2.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: a) la Administración General del Estado, b) las Administraciones de las Comunidades Autónomas, c) las Entidades que integran la Administración Local y d) el sector público institucional.

Medidas relativas a la gestión

Estas medidas afectan a las reglas generales previstas en la LGP, y tienen como rasgo en común la

ampliación de determinados límites y la modulación de trámites de la gestión presupuestaria.

Se analizan seguidamente los artículos 38 a 44 del RDL 36/2020.

El artículo 38, ya comentado anteriormente, se ocupa de la competencia para realizar modificaciones presupuestarias. Se atribuye al Gobierno, a propuesta de la Ministra de Hacienda, la competencia para acordar transferencias de crédito entre secciones que afecten a los servicios 50 y 51, a las que no serán de aplicación las restricciones del artículo 52.1 de la LGP. Las restricciones que quedan exceptuadas son las siguientes:

«a) No podrán realizarse desde créditos para operaciones financieras al resto de los créditos, ni desde créditos para operaciones de capital a créditos para operaciones corrientes.

b) No podrán realizarse entre créditos de distintas secciones presupuestarias. Esta restricción no afectará a los créditos del programa de contratación centralizada.

c) No minorarán créditos extraordinarios o créditos que se hayan suplementado o ampliado en el ejercicio.

Esta restricción no afectará a créditos con carácter ampliable de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social o cuando afecten a créditos de la sección 06 Deuda Pública.

d) En el ámbito de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social no podrán minorarse créditos ampliables salvo para financiar otros créditos ampliables.»

El artículo 38, además, establece la competencia para autorizar las transferencias en departamentos ministeriales y organismos autónomos y otras entidades con presupuestos limitativos. El precepto refuerza las competencias de los ministros en relación con las transferencias de crédito dentro de los servicios 50 y 51, en comparación con las que de ordinario ostentan según el artículo 63.1.a) de la LGP. El propósito es favorecer la rapidez en la gestión, pues la transferencia la acuerda el propio titular del departamento y no el Gobierno o el Ministerio de Hacienda.

Ahora bien, el uso de esta modificación ha de ser coherente con lo establecido en el artículo 37, como se dijo más arriba, a fin de que se respete la especial vinculación de los créditos a la ejecución del Plan (financiación de actuaciones que resulten elegibles conforme a su marco regulatorio).

El artículo 39 establece la posibilidad de tramitar de forma anticipada expedientes de gasto de ejercicios posteriores, hasta la fase de formalización del compromiso de gasto, para cualquier tipo de expediente que se financie con los fondos procedentes del MRR y del REACT-EU.

El artículo 47 de la LGP ya acoge esa posibilidad, que se desarrolla en las reglas 41 a 43 de la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, aprobada por la Orden de 1 de febrero de 1996 (BOE de 8 de febrero de 1996). La regla 43 regula la tramitación anticipada de expedientes de subvenciones y de otros gastos, en la que «se deberá cumplir lo que establezca la normativa específica reguladora de cada tipo de gasto en cuanto al trámite en la ejecución hasta el que se puede llegar y al número de anualidades que pueden abarcar, debiéndose seguir el procedimiento regulado en la regla anterior». En su defecto, «se podrá llegar como máximo hasta el momento inmediatamente anterior al compromiso de gasto, siguiéndose, en todo lo demás, el procedimiento establecido en la regla anterior».

Gracias a lo estipulado en el artículo 39 del RDL 36/2020, se permite sistemáticamente la tramitación anticipada hasta la fase de formalización del compromiso de gasto cuando la financiación provenga de los fondos del MRR y del REACT-EU, en vez de llegar tan sólo a la fase de autorización.

Con arreglo al artículo 40, en los expedientes de gasto tramitados al amparo del RDL 36/2020 correspondientes a convenios y encargos se eleva hasta un máximo del 50 % de la cantidad total a percibir el límite previsto en el artículo 21.3 LGP (el 10 %), para el desembolso anticipado de los fondos comprometidos con carácter previo a la ejecución y justificación de las prestaciones previstas en este tipo de negocios. Lo cual implica que lo que ya de por sí es una excepción (desembolso anticipado en convenios y encomiendas) experimenta una considerable ampliación en su límite cuantitativo.

El artículo 40 crea otra excepción, ya que, en los expedientes de gasto que se tramiten al amparo del RDL 36/2020 para los que su normativa reguladora no permite o limita el desembolso anticipado de los fondos comprometidos con carácter previo a la ejecución y justificación de las prestaciones previstas en este tipo de negocios, se podrá efectuar el desembolso anticipado de los fondos hasta un límite máximo del 50 % de la cantidad total a percibir.

Por su parte, el artículo 41 flexibiliza la asunción de compromisos plurianuales, siempre que sean con cargo a los siguientes créditos:

- a) Los créditos dotados en el presupuesto del Estado en el servicio 50 «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» de cada sección.
- b) Los créditos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia consignados en los presupuestos de gastos del resto de entidades con presupuesto limitativo.
- c) Los créditos dotados en el Ministerio de Sanidad en su servicio 51 «Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (React-EU)».

El número de ejercicios a los que pueden aplicarse los gastos no será superior a cinco y el gasto imputable en los ejercicios posteriores no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito presupuestario los siguientes porcentajes: el 100 % en el ejercicio inmediato siguiente y en el segundo; el 70 % en el tercer ejercicio, y en los ejercicios cuarto y quinto, el 60 % y 50 %.

Por tanto, se incrementan el número de anualidades y, sobre todo, los porcentajes gasto, frente a lo que establece con carácter general el artículo 47.2 de la LGP: «El número de ejercicios a que pueden aplicarse los gastos no será superior a cuatro. El gasto que se impute a cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial a que corresponda la operación los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70 por ciento, en el segundo ejercicio, el 60 por ciento, y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50 por ciento».

No obstante, el apartado 3 del artículo 40, en términos idénticos a los del apartado 3 del artículo 47 de la LGP, faculta al Gobierno para modificar esos porcentajes o incrementar el número de anualidades «en casos especialmente justificados».

De conformidad con el artículo 42, podrán incorporarse a los créditos del ejercicio los remanentes de crédito que amparen compromisos de gastos contraídos, no detrayendo éstos de los créditos del ejercicio siguiente e incrementando con ello los créditos disponibles para el cumplimiento de los objetivos del Plan.

A las incorporaciones de crédito anteriores, que afecten al presupuesto del Estado, no les será de aplicación respecto de su financiación lo preceptuado en los artículos 50 y 58 de la LGP, financiándose con Deuda pública, en vez de mediante baja en el Fondo de Contingencia o en otros créditos de operaciones no financieras. La ventaja que esto trae consigo es que, como la utilización del Fondo de Contingencia exige acuerdo del Consejo de Ministros (artículo 50.2 de la LGP), desaparece ese trámite, y tampoco deberá el centro gestor recurrir a otros créditos de operaciones no financieras.

Sin embargo, debe tomarse con cautela esta mayor flexibilidad en las incorporaciones. La finalidad del Fondo de Contingencia es que el nivel de déficit no aumente como consecuencia de las modificaciones, pues ya cuenta con una dotación propia en cada ejercicio (del 2 % del total de gastos para operaciones no financieras, excluyendo el gasto para financiación autonómica y local). Como el artículo 42 determina que la financiación se efectúa con cargo a Deuda pública, se trataría de una necesidad discrecional del Gobierno y en esta tesitura «dicha forma de financiación exige un especial control de la incidencia sobre el déficit público en la perspectiva del artículo 135 de la Constitución», siguiendo lo que

ha advertido el Consejo de Estado en distintos dictámenes (por todos, véase el Dictamen 907/2015, de 10 de septiembre).

Por tanto, la libertad de realizar incorporaciones encuentra su barrera natural, que deberá moderar la actuación de los gestores, en las propias limitaciones al binomio déficit/endeudamiento, a la par que con esta fórmula se evita la sobreutilización del Fondo de Contingencia a causa de esas incorporaciones.

El artículo 43.1 prevé la posibilidad de que las órdenes de cierre del presupuesto de gastos y operaciones no presupuestarias puedan disponer de plazos diferenciados para los créditos vinculados a la gestión de estos fondos, con lo que para su ejecución el calendario presupuestario podría ser diferente.

El apartado 2 de ese precepto establece que, en caso de prórroga presupuestaria, no serán exigibles para la ejecución de dichos créditos los requisitos de autorización del Ministerio de Hacienda del calendario semestral ni la exigencia de no superación del 50% del crédito inicial disponible.

Estos requisitos no derivan de la LGP, sino de los Acuerdos del Consejo de Ministros de fechas 28 de diciembre de 2018 y 27 de diciembre de 2019, sobre los criterios de aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para los años 2019 y 2020, respectivamente, y que fueron desarrollados por la Orden HAC/101/2019, de 31 de enero, y por la Orden HAC/46/2020, de 20 de enero. La inclusión de esta previsión en el aludido artículo 43.2 sólo puede responder a que, anticipándose a una eventual prórroga, se excluye *ope legis* la aplicación de esos requisitos si se llegaran a adoptar en el correspondiente acuerdo.

Es igualmente objeto de flexibilización, a tenor del artículo 44, el régimen de ejecución de los créditos que hayan de distribuirse territorialmente a favor de las Comunidades Autónomas, recogiendo las siguientes especialidades en relación con el artículo 86 de la LGP:

- a) Una vez aprobada la distribución definitiva de los créditos en la correspondiente Conferencia Sectorial podrán librarse en su totalidad a cada Comunidad Autónoma de una sola vez. La regla quinta del artículo 86.2 establece que estos créditos se librarán y harán efectivos por cuartas partes en la segunda quincena natural de cada trimestre, o bien por doceavas partes, al comienzo del mes, cuando los créditos a distribuir tengan por objeto prestaciones de carácter personal o social.
- b) De la cantidad que corresponda transferir a cada Comunidad Autónoma no se descontarán los remanentes de fondos no comprometidos resultantes al término de cada ejercicio para esos créditos, que estén poder de las Comunidades Autónomas, que seguirán man-

teniendo el destino específico para el que fueron transferidos. La regla sexta del artículo 86.2 dispone que estos remanentes «se utilizarán en el siguiente ejercicio como situación de tesorería en el origen como remanentes que serán descontados de la cantidad que corresponda transferir a cada Comunidad Autónoma».

El artículo 44 establece, asimismo, que las conferencias sectoriales, en atención a las previsiones del Plan de Recuperación, procederán a la aprobación de los criterios de distribución de fondos para subvenciones gestionadas por las Comunidades Autónomas con carácter plurianual para conseguir una mejor planificación.

La cuestión del control previo sobre la aplicación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El tratamiento de las especialidades en materia de control previo de la aplicación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ha sido, sin duda alguna, una de las cuestiones que más ha trascendido en relación con la aprobación del RDL 36/2020, y lo ha hecho poniendo en liza ciertas suspicacias acerca de la verdadera existencia de un control real y efectivo sobre la ejecución por el Gobierno de los fondos provenientes del MRR. Un debate que ha arraigado en la opinión pública gracias al interés de los medios de comunicación y al que también han contribuido decisivamente las conclusiones alcanzadas por el Consejo de Estado en su ya citado Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, que será objeto de referencia más adelante.

El contenido regulatorio del artículo 45, relativo al régimen de control previo aplicable a los expedientes que implementen la aplicación de los Fondos de los Planes Next Generation UE, en su dicción literal, prevé lo siguiente:

«La función interventora aplicable a estos expedientes se ejercerá conforme a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria, en su normativa de desarrollo, y de acuerdo con las siguientes reglas:

1. La fiscalización previa de todos los actos incluidos en la letra a) y la intervención previa del reconocimiento de las obligaciones prevista en la letra b) del artículo 150.2 de la Ley General Presupuestaria se ejercerá, siempre que dichos actos estén sujetos a función interventora, en régimen de requisitos básicos, cualquiera que sea el tipo de gasto al que se refiera el expediente y su cuantía. No procederá la aplicación del régimen general de fiscalización en ningún caso.

2. Como extremos adicionales aplicables a los expedientes que implementen la aplicación de estos fondos, únicamente se verificarán aquellos que, por su trascendencia en el proceso de gestión de estos fondos y para garantizar que su aplicación se adecúa a las directrices establecidas por las instituciones

de la Unión Europea, determine el Consejo de Ministros a propuesta de la Ministra de Hacienda, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado, de acuerdo con lo previsto en el apartado g) del artículo 152.1 de la Ley General Presupuestaria. (...)».

Concluye el apartado segundo estableciendo los extremos adicionales a verificar en los expedientes que se financien con cargo a los Fondos de los Planes *Next Generation UE*, en tanto no se apruebe el citado acuerdo específico de Consejo de Ministros.

A partir de ahí, el precepto desgana el resto de previsiones que afectan al ejercicio de la función interventora aplicable a los expedientes derivados de la ejecución del MRR, tales como la intervención de la comprobación material de la inversión definida en el inciso final del epígrafe b) del citado artículo 150.2 de la LGP (apartado cuarto), los actos de ordenación y pago material (apartado quinto), la prioridad en el despacho de estos expedientes en el plazo máximo de cinco días hábiles (apartado sexto) y la posibilidad de que el Consejo de Ministros acuerde la aplicación del control financiero permanente en sustitución de la función interventora.

Pues bien, la principal observación planteada por el Consejo de Estado es la necesaria reconsideración de este régimen de control, habida cuenta de que, a su juicio, se elimina la función interventora en lo referente a lo previsto en la letra a) del artículo 150.2 de la LGP, esto es, la fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto, o acuerden movimientos de fondos y valores, cuando se trate de los expedientes que implementen la aplicación de estos fondos. Entiende, por tanto, que se produce una exclusión de la función interventora, sustituida por la posibilidad de incluir una intervención previa de requisitos básicos, lo que supone una tacha esencial de legalidad.

En nuestra opinión, y sin ánimo de poner en cuestión las razones esgrimidas por el alto órgano consultivo, la previsión del citado artículo 45 no debe ser valorada en tales términos, ni, consecuentemente, apreciamos el reproche de legalidad que se plantea sobre la norma. Veámoslo:

La LGP, en su artículo 152, autoriza al Gobierno para acordar que la fiscalización e intervención previa se limite a comprobar determinados extremos, algunos de ellos tasados por dicha Ley y, adicionalmente, otros contemplados en el ordenamiento jurídico en su conjunto y seleccionados en atención a su trascendencia en el proceso de gestión y que tienden a asegurar la objetividad y transparencia en las actuaciones públicas.

Esta facultad atribuida al Consejo de Ministros no resulta, en absoluto, novedosa en nuestro ordenamiento y tiene su antecedente en el artículo 95 del ya derogado texto refundido de la Ley General Presu-

puestaria, al amparo del cual, y desde el año 1988, se han venido dictando acuerdos que han permitido que determinados tipos de gasto se sometan a una comprobación de requisitos básicos, frente al régimen general de ejercicio de la función interventora, en el que resulta preceptivo verificar la adecuación del acto a toda su normativa reguladora.

El último de estos acuerdos, publicado por Resolución de 2 de junio de 2008, de la Intervención General de la Administración del Estado, fue el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos, modificado posteriormente, mediante Acuerdos de 16 de abril de 2010 y 1 de julio de 2011. Fruto del objetivo homogeneizador en la normativa de control establecida por la LGP, al regular conjuntamente la función interventora para la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, se incluye también a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

Asimismo, por Resolución de 25 de julio de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado, se publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos en el ámbito de los contratos del sector público y encargos a medios propio, que adapta este régimen a las importantes reformas normativas en materia de contratación pública desde la última modificación.

Estamos, pues, ante una modalidad simplificada de la función interventora –la intervención o fiscalización de requisitos básicos, anteriormente denominada fiscalización previa limitada–, legalmente admitida y de habitual práctica en el control de importantes, y muy diversos, tipos de expedientes de gasto, como, por ejemplo, los referidos a la contratación pública, las subvenciones públicas, los contratos patrimoniales, los de personal o las prestaciones económicas de la Seguridad Social. Esta modalidad no es equivalente, de ninguna manera, a la exención de la fiscalización, sino, únicamente, una alternativa al régimen general u ordinario de intervención previa del gasto –la fiscalización previa plena– y representa un modelo de control que, ejerciendo igualmente la fiscalización o control previo de todos los gastos sujetos a intervención, y en todas las fases en que se tramita el correspondiente expediente, lo realiza sobre una serie de requisitos esenciales de legalidad en lugar de sobre la totalidad de los aspectos que dicha legalidad podría conllevar. Esta modalidad simplificada de control previo se complementa con un control financiero *a posteriori*, que completa la acción interventora sobre el conjunto de la legalidad del gasto en un momento posterior a la adopción

de éste, de tal manera que, sin comprometer el ejercicio de un control de legalidad integral, se aligera el contenido de la fiscalización previa al gasto con la finalidad de agilizar la eficaz realización del mismo.

Es por ello por lo que, lejos de una exención o exclusión de la función interventora, mediante la eliminación de la fiscalización previa del gasto, lo que se prevé en el RDL 36/2020 es la sustitución del régimen general de fiscalización previa plena por la mencionada modalidad de fiscalización de requisitos básicos, lo cual, como es de suponer, descarta cualquier brecha de legalidad por ausencia de control previo del gasto en la ejecución de las actuaciones financiadas con cargo al MRR.

Asistimos, por consiguiente, y al igual que en otras especialidades en procedimientos de ejecución o gestión presupuestaria, a las que hemos hecho referencia, a la implantación de opciones o mecanismos de flexibilización en aras de una mayor agilidad en la realización de las medidas de acción pública contenidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la adecuada absorción de la financiación prevista, siempre, eso sí, guardando el necesario balance con un control efectivo sobre los gastos derivados de las mismas.

Por las razones expuestas, no identificamos en esta previsión normativa una deliberada distracción de los resortes propios de la función interventora, particularmente la fiscalización previa, que deriven en una merma del control sobre el gasto público y su legalidad y, menos aún, que justifiquen la alerta generalizada sobre la irregularidad en el sistema de control de la financiación europea que se ha propagado desde la aprobación de la norma.

Cosa bien distinta es que, desde el punto de vista de la oportunidad, pueda considerarse más o menos conveniente o acertada la apuesta por una mayor agilidad en la gestión de dichos fondos, en detrimento de un control previo más férreo, esto es, por el sistema de fiscalización previa limitada o de requisitos básicos frente a la fiscalización previa plena. Un planteamiento éste, que resulta perfectamente defendible, como también lo es, por otra parte, la legítima opción del Gobierno a acogerse a la modalidad de fiscalización previa limitada en ejercicio de las facultades que le otorga la LGP en su artículo 152. Lo que, en ningún caso, parece existir es la desaparición de la intervención o el control de carácter previo sobre los gastos que derivarán de las actuaciones previstas en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Otros controles

El ya expuesto control interno, competencia de la Intervención General de la Administración del Estado, no agota la panoplia de controles que recaen, como sucede en cualquier otro procedimiento presupuestario, sobre la ejecución que materialice los

fondos europeos: el control externo del Tribunal de Cuentas y el político o parlamentario, los cuales ni siquiera podrían ser atenuados o eliminados a través de una norma de rango legal, debido a que están ordenados constitucionalmente. Parece conveniente, pues, detenernos un instante en estos otros controles a fin de satisfacer el propósito didáctico de este trabajo y que quede meridianamente claro que su presencia y plena operatividad comportan una garantía añadida para la legal y eficaz gestión del Plan de Recuperación.

El primero de ellos se concreta en la relevante función de fiscalización que ejerce el Tribunal de Cuentas en su calidad de «supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado», en palabras del artículo 136.1 de la Constitución, al que le corresponde por delegación de las Cortes Generales «el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado».

Como es sabido, el Tribunal de Cuentas, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, «procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que se haya rendido» (antes del día 31 de octubre del año siguiente al que se refiera, según el artículo 131.1 de la LGP), tras lo cual, habiendo dictado el Pleno su declaración definitiva, la elevará a las Cortes Generales «con la oportuna propuesta, dando traslado al Gobierno». La Cuenta General del Estado, cuya formación se atribuye a la Intervención General (artículo 131.1 de la LGP), recoge todos los documentos que posibilitan el control de la ejecución del presupuesto (artículo 130.1 de la LGP), por lo que necesariamente reflejará la ejecución presupuestaria del Plan de Recuperación.

El Tribunal de Cuentas, por añadidura, y dentro de su función de fiscalización, tiene encomendadas otras tareas que también supondrán un control de la gestión del Plan. Así ocurre, siguiendo lo enunciado en el artículo 31 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, con el examen y comprobación de las cuentas generales y parciales de las entidades integrantes del sector público y de las de los perceptores o beneficiarios de subvenciones o ayudas del referido sector (artículos 34 a 38), de los expedientes referentes a los contratos celebrados por la Administración del Estado y las demás entidades del sector público (artículos 39 y 40) y de los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios y sobre las modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales (artículos 42 y 43), abarcando este último la fiscalización de las transferencias de créditos cualquiera que sea el órgano que las haya concedido [artículo 43.1.a)].

De esta forma, aquellas subvenciones, contratos o modificaciones presupuestarias que se lleven a cabo en cumplimiento del Plan estarán sujetas a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, que no sola-

mente asume la perspectiva de la legalidad, sino también la de los principios eficiencia y economía (artículo 27.1 de la Ley 7/1988), a los que se han sumado los de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género, según dispone el artículo 9.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas desde la modificación operada por Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo.

Tal y como dispone el artículo 12.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, el resultado de la fiscalización se expondrá por medio de informes o memorias y de mociones o notas que se elevarán a las Cortes Generales y se publicarán en el BOE. Y, de conformidad con el apartado 2, el Tribunal de Cuentas «hará constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiere incurrido y de las medidas para exigirla».

Otro control que pudiera adquirir una especial importancia es el control parlamentario, de cariz político, que corresponde a las Cortes Generales (artículo 66.2 de la Constitución) y que, en lo referente a la ejecución del presupuesto, se manifiesta primeramente en la aprobación de la Cuenta General del Estado, si bien es evidente que, por medio de los instrumentos de control ordinarios de la acción del Gobierno, como son las interpelaciones y preguntas (artículo 111 de la Constitución), los grupos parlamentarios podrán poner de relieve su valoración en cuanto a la aplicación del Plan.

La aprobación de la Cuenta General del Estado es un acto casi simbólico, que prácticamente pasa desapercibido. Las Normas de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado, de 1 de marzo de 1984 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, nº 31 de la Serie E, de 15 de marzo de 1984), establecen en sus apartados cuarto y quinto que el documento será debatido en el seno de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, que emitirá un dictamen con propuestas de resolución, lo que será objeto de debate y votación en los Plenos de ambas Cámaras.

Mayor interés puede despertar, en cambio, el control de la acción del Gobierno a través de preguntas e interpelaciones. No se desconoce que este control no suele tener por objeto la vertiente técnica de la gestión presupuestaria, pues su naturaleza es eminentemente política; pero, dada la expectación que rodea al Plan de Recuperación y sus profundas implicaciones sobre la revitalización de la ahora maltrecha economía española, es posible afirmar sin sombra de duda que los partidos políticos van a estar muy pendientes de cómo se desenvuelva en la práctica y que, lógicamente, utilizarán los cauces parlamentarios oportunos para hacer valer sus opiniones y críticas.

Por último, y aunque no se vayan a desarrollar aquí por su menor trascendencia en el tema que nos ocu-

pa, son dignos de mención otros posibles controles. De un lado, el régimen de infracciones y sanciones en materia de gestión económico-presupuestaria previsto en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el cual es expresión de la potestad de autotutela de la Administración, tipificándose infracciones que pueden cometer autoridades que tienen a su cargo el manejo de caudales públicos.

De otro, la actuación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), que «tiene por objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas» (artículo 2 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre). Concretamente, puede tener importancia desde el punto de vista del Plan de Recuperación el informe que elabora la AIREF sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, Deuda pública y de la regla de gasto (artículo 17 de la Ley Orgánica 6/2013), que incorpora, como aspecto diferenciador en relación con los controles anotados con anterioridad, la verificación del respeto al principio de estabilidad presupuestaria.

Todos los controles explicados son de carácter nacional, pero no puede por menos que puntualizarse que la supervisión por parte de las instituciones de la UE, en especial de la Comisión, será decisiva en la actividad de ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. A fin de cuentas, teniendo la financiación su origen en la UE, la Comisión vigilará con celo la forma en que los Estados miembros emplean los importes asignados.

CONCLUSIONES

A la vista de cuanto se ha dicho, planteamos las siguientes conclusiones:

- Tanto el volumen de financiación aportada por la UE desde el Fondo de Recuperación *Next Generation EU* como la variedad y amplitud de actuaciones promovidas por el Plan de Recuperación demandan una adaptación de la Administración que mejore la eficacia, impida dilaciones y posibilite cierta fluidez en el proceso de ejecución. Ello porque este conjunto de instrumentos se concibe como piedra de toque en la recuperación y modernización de la economía española.
- Ejemplo de tal circunstancia es el MINCOTUR, dotado con créditos por un importe total de 1.708 millones de euros en este ejercicio 2021, destinados a costear diferentes actuaciones dentro de la política palanca 5 *Modernización y digitalización del tejido industrial y de la PYME*,

recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora, para lo que se exigirá una mayor actividad administrativa, sin que deba desatenderse la gestión ordinaria.

- El RDL 36/2020, que podría calificarse de norma de acompañamiento del Plan, constituye un esfuerzo legislativo para amoldar los procedimientos de la Administración y sus recursos humanos y materiales a esa misión. En el momento actual, todavía está pendiente la traducción práctica de las medidas arbitradas, que será una labor no exenta de complicaciones.
- En el plano de los principios presupuestarios esenciales, destaca, singularmente, la relevancia que adquiere el principio de especialidad cualitativa de los créditos como consecuencia de la necesaria vinculación entre la efectiva ejecución de las disponibilidades presupuestarias previstas para la consecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su destino inequívoco a la realización específica de las reformas e inversiones que se incluyen en ese Plan.
- En cuanto a las especialidades sobre la gestión del presupuesto, la nota en común es la flexibilización y la ampliación de límites, con el objetivo de facilitar la aplicación del Plan de Recuperación, aunque se mantienen las líneas generales marcadas por la LGP.
- Pese a la alarma observada en los medios de comunicación, la fiscalización de la Interven-

ción General de la Administración del Estado no desaparece por obra del RDL 36/2020, sino que éste adopta la modalidad de fiscalización de requisitos básicos, más limitada que la normal, lo que es coherente con la finalidad de la norma. Este tipo de fiscalización, prevista legalmente desde antaño, ya se ha utilizado con anterioridad. Por ello, el reproche en este punto puede ser de oportunidad y conveniencia, pero no de legalidad.

- Aun cuando se tildara de insuficiente dicho control, otros controles, como el del Tribunal de Cuentas y el del Parlamento, continúan enteramente vigentes, garantizando que la ejecución presupuestaria del Plan se ajuste a la legalidad y no se produzcan desviaciones. Asimismo, las instituciones europeas también ejercen una supervisión que no puede soslayarse.
- Sea como sea, la relajación de determinados requisitos, cuando existe una justificación extraordinaria, no tiene por qué estar reñida con el rigor administrativo. Y esta adaptación de la organización y funcionamiento de la Administración a gran escala, en tantos niveles, supone, en última instancia, una iniciativa que pocas veces se ha visto en el pasado y que, a buen seguro, causará un impacto duradero.

■ Sergio Luis Doncel Núñez

■ Adolfo Fuertes Fernández

NOTAS

[1] Puede verse en: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es.

[2] El texto completo del Plan puede encontrarse en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/espana-puede.aspx>.

[3] Véase Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 10 de febrero de 2021, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (COM (2020)0408–C9-0150/2020– 2020/0104(COD)).