

TIRANT TRIBUTARIO

Directores:

JUAN LÓPEZ MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada

JOSÉ MANUEL PÉREZ LARA

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada

Consejo científico:

ANTONIA AGULLÓ AGÜERO

Catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universitat Pompeu Fabra

IGNACIO CORRAL GUADAÑO

Director de la Escuela de Hacienda Pública

RAFAEL FERNÁNDEZ MONTALVO

Magistrado del Tribunal Supremo

AMPARO NAVARRO FAURE

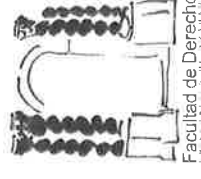
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Alicante

ESTUDIOS SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS ANTE LA ESPAÑA DESPOBLADA

JOSÉ ANTONIO SÁNCHEZ GALIANA
(Director)

DANIEL CASAS AGUDO
FRANCISCO GARCÍA-FRESNEDA GEA
(Coordinadores)

Presentación de **José Antonio Sánchez Galiana**



tirant lo blanch
Valencia, 2023

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

Copyright © 2023

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará lo pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

© José Antonio Sánchez Galiano y otros

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELEF.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
DEPOSITO LEGAL: V2536-2023
ISBN: 978-84-1169-559-6

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendido su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: http://www.tirant.net/Docs/RSC_Tirant.pdf

Listado de autores

María del Carmen Cámara Barroso
Daniel Casas Agudo
María-José Ferrández-Pavés
Francisco García-Fresneda Gea
María Jesús García-Torres Fernández
Cecilio Gómez Cabrera
Miguel Gutiérrez Bengoechea
Antonia Jabalera Rodríguez
Luis Mochón López
Carolina Montalbán Ramírez
M^a del Carmen Morón Pérez
Rosario Pallarés Rodríguez
José Manuel Pérez Lara
José María Pérez Zúñiga
José Antonio Sánchez Galiano
Eva María Sánchez Sánchez

Índice

| | |
|--|-----|
| <i>Presentación</i> | 11 |
| <i>Principales iniciativas frente a la despoblación desde el Derecho Financiero y Tributario: especial referencia a la oportunidad de las medidas de discriminación fiscal positiva y su problemática a la luz del Derecho comunitario</i> | 19 |
| DANIEL CASAS AGUDO Profesor Titular de Universidad Acreditado a Catedrático de Universidad Departamento de Derecho Financiero y Tributario Universidad de Granada | |
| <i>El gasto público en la España despoblada</i> | 59 |
| CAROLINA MONTALBÁN RAMÍREZ Abogada y Profesora Derecho Financiero y Tributario Universidad Internacional de La Rioja | |
| <i>La gestión de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Una oportunidad para la “España vaciada”</i> | 89 |
| LUIS MOCHÓN LÓPEZ Catedrático de Derecho Financiero y Tributario Universidad de Granada | |
| <i>Efectos en la balanza pública de las políticas fiscales de reactivación de la España vacía</i> | 117 |
| MARÍA JESÚS GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ Catedrática de Derecho Financiero y Tributario Universidad de Granada | |
| <i>Aspectos laborales y de la Seguridad Social ante la despoblación</i> | 151 |
| MIGUEL GUTIÉRREZ BENGOCHEA Catedrático de Derecho Tributario Universidad de Málaga | |
| <i>Principios constitucionales sobre tributos ante la España despoblada</i> | 173 |
| M ^a DEL CARMEN MORÓN PÉREZ Profesora Titular Departamento de Derecho Financiero y Tributario Universidad de Granada | |
| <i>Incentivos fiscales en el IRPF ante la España despoblada</i> | 201 |
| ROSARIO PALLARÉS RODRÍGUEZ Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario Universidad de Granada | |

- MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M.: "El reclutamiento como fórmula contra la despoblación", págs. 287-332. En SANTIAGO IGLESIAS, D., MÍGUEZ MACHO, L., FERRERA FERNÁNDEZ, A. J. *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación*. Aranzadi Thomson Reuters, 2021.
- MOLINA DE LA TORRE, I.: "La despoblación en España: un análisis de la situación." *Informe comunidades autónomas*. 2018, nº 2018, págs. 66-87. ISSN 1136-131X.
- PÉREZ DIAZ, J.: "Consecuencias sociales del envejecimiento demográfico." *Papeles de economía española*. 2005, nº 104, págs. 210-226. ISSN 0210-9107.
- PORCAL GONZALO, M. C.: "Propuesta de actuación para el desarrollo turístico sostenible de una comarca rural de media montaña." *Investigaciones geográficas (España)*. 2003, nº 32, págs. 65-90. ISSN 0213-4691, ISSN-e 1989-9890.
- RAMOS RAMOS, A.: "El objetivo de desarrollo sostenible 11 y su influencia directa en las políticas públicas municipales." *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. 2022, nº 5, págs. 116-127. ISSN 0210-2161.
- RICO GONZÁLEZ, M.: "El fenómeno de la despoblación rural en Castilla y León: implicaciones desde la perspectiva socioeconómica." *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*. 2020, nº 162, págs. ISSN 1579-4911.
- SANZ CAÑADA, J. y YACAMÁN OCHOA, C.: "Innovación y alimentación sostenible: políticas y modelos cooperativos de logística y comercialización", págs. 333-346. En MOYANO ESTRADA, E. *La España Rural: retos y oportunidades de futuro*. Cajamar Caja Rural, 2022.
- SUBIRATS, J. "Replantear las políticas de bienestar: dilema y tensiones entre igualdad y diversidad." *Nueva Sociedad*. 2022, nº 297, págs. 43-55. ISSN 0251-3552.

LA GESTIÓN DE LOS FONDOS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA. UNA OPORTUNIDAD PARA LA "ESPAÑA VACIADA" ¹

Luis MOCHÓN LÓPEZ
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Granada

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL PROGRAMA NEXT GENERATION EU. EN PARTICULAR, EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA. UNA OPORTUNIDAD PARA LA ESPAÑA VACIADA. 3. LA REGULACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL DE LOS FONDOS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA. 3.1. Ideas previas que facilitan la comprensión de los sistemas de gestión y control de los fondos del Plan de Recuperación. Transformación y Resiliencia. 3.2. 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. 3.3. Las Ordenes HFP/1030/2021, y HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 3.3.1. Contenido material del sistema de gestión y control del Plan de Recuperación. Transformación y Resiliencia. 3.3.2. Instrumentos y documentos del sistema de gestión y control del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 4. EL ENGARCE DE LOS ORDENES HFP/1030/2021 Y HFP/1031/2021 CON LOS SISTEMAS TRADICIONALES DE COMPROBACIÓN Y CONTROL DE LAS SUBVENCIONES. 5. A MODO DE CONCLUSIÓN. 6. BIBLIOGRAFÍA.

¹ Investigación realizada en el seno del proyecto de investigación: "Economía digital, dinero electrónico y ordenamientos tributarios: Medidas nacionales y propuestas de instituciones internacionales" (1+D+I PID2020-120203RB-I00).

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objeto ofrecer un análisis crítico y jurídico del sistema de gestión y control de los fondos *Next Generation EU* y, en particular, de los encuadrados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Este programa de fomento económico es una importante oportunidad para impulsar el desarrollo de aquellas zonas territoriales en las que la evolución social ha generado problemas de abandono y despoblación.

Ha de tenerse presente que uno de los objetivos generales del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (aprobado por el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021) es el fomento de la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea. Por ello, su cuarto pilar es la cohesión social y territorial. El programa en su conjunto es un excelente acicate para que se adopten medidas, ya sea por los entes públicos o privados, que corrijan esa tendencia al despoblamiento. Como indica el Plan “resulta necesario articular medidas específicas para la España despoblada que impulsen la innovación social y territorial y faciliten el desarrollo de nuevos proyectos profesionales, la fijación de población, la atracción de talento, la prestación de servicios, así como un uso sostenible de nuestros recursos”².

Por otra parte y desde una perspectiva general, el Mecanismo apuesta de forma decidida por la transición ecológica o la transformación digital (pilares primero y segundo), que deben influir positivamente en la lucha contra la desertificación humana de determinados territorios.

En todo caso, y siguiendo a SEDEÑO LÓPEZ, J. F. (pág. 94), debe resaltarse que ha sido ahora, debido a la problemática manifestada por la pandemia de COVID-19, cuando por primera vez se recoge presuntamente la necesidad de aprobar políticas para luchar contra el despoblamiento. No obstante, esta estrategia, a diferencia de otras, no está dorada con un presupuesto concreto. Esta paradoja puede explicarse parcialmente por el carácter transversal³ de las distintas políticas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuestión a la que se hará referencia más adelante.

En este contexto y dado su origen europeo, la gestión y control de los referidos fondos adquiere una particular complejidad, quedando sometidos tanto a la normativa europea y a la nacional. Dentro de esta última, resultan aplicables los instrumentos de gestión y control preexistentes, si bien se han introducido diversas precisiones al respecto. Pero, dadas las particularidades existentes, se ha aprobado un sistema de gestión específico. Teniendo presente esta especialidad, se abordará de forma sistemática

² Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Gobierno de España, pág. 25/348. Accesible en <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces> (fecha de la consulta: 10/10/2022).

³ Esta es también la opinión de SEDEÑO LÓPEZ, J. F., pág. 96.

y clarificadora ese novedoso sistema diseñado por la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

2. EL PROGRAMA NEXT GENERATION EU. EN PARTICULAR, EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA: UNA OPORTUNIDAD PARA LA "ESPAÑA VACIADA"

El Consejo Europeo, en su reunión celebrada los días 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020, abordó los retos que debía afrontar la Unión Europea a fin de superar la crisis provocada por la pandemia provocada por el COVID-19. En ella se alcanzaron una serie de conclusiones orientadas a mitigar los daños socioeconómicos y poner los cimientos de una recuperación sostenible y duradera.

En particular, se acordó un paquete de medidas de gran alcance, conocido como Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (*Next Generation EU*) por un importe de 750.000 millones de euros, compuesto por dos: el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia y la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa. Se trata de un planteamiento innovador que debe permitir impulsar la convergencia, la resiliencia y la transformación en la UE.

Como consecuencia de esos acuerdos, la Unión Europea ha adoptado el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027, aprobado por el Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020. En el seno de este marco, se aprobó el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19; que, especialmente, debe favorecer a las regiones y los sectores más afectados por la crisis. Este Instrumento se financiará con un importe de hasta 750.000 millones de euros y articula diversos programas.

El más importante de ellos es el desarrollado por el 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. A través de él se prevén hasta un máximo de 312.500 millones de euros para ayudas financieras no reembolsables y hasta un máximo de 360.000 millones de euros para ayudas en forma de préstamo a los Estados miembros. La previsión es que España participe en estos fondos de manera más que notable, ya que dentro del citado Mecanismo recibirá unos 140.000 millones de euros, de los que 60.000 millones corresponden a transferencias no reembolsables. Además, podrá acceder a un volumen máximo de 80.000 millones de euros en préstamos.

El art. 4.1 del citado Reglamento indica que *"el objetivo general del Mecanismo será fomentar la cohesión económica, social y territorial de la Unión mejorando la resiliencia, la preparación frente a las crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigando el impacto social y económico de dicha crisis, en particular en las mujeres, contribuyendo a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, apoyando la transición ecológica, contribuyendo a la consecución de los objetivos climáticos de la Unión para 2030... y cumpliendo el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 y de transición digital, contribuyendo así al proceso de convergencia económica y social al alza, a la restauración y a la promoción del crecimiento sostenible y la integración de las economías de la Unión, fomentando la creación de empleo de calidad, y contribuyendo a la autonomía estratégica de la Unión junto con una economía abierta y generando valor añadido europeo"*.

Este objetivo se concreta en los siguientes seis pilares del Mecanismo que se recogen en el art. 3 del Reglamento (UE) 2021/241:

- a) transición ecológica;
- b) transformación digital;
- c) crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con PYMES sólidas;
- d) cohesión social y territorial;
- e) salud y resiliencia económica, social e institucional, con objeto, entre otros, de aumentar la preparación y capacidad de reacción ante las crisis; y
- f) políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades.

Ahora bien, las específicas medidas que han de adoptarse para la consecución de ese objetivo general deben concretarse por los distintos Estados miembros. Por ello el art. 4.2 del Reglamento (UE) 2021/241 establece que *"el objetivo específico del Mecanismo será proporcionar a los Estados miembros ayuda financiera para que alcancen los hitos y objetivos de las reformas e inversiones establecidos en sus planes de recuperación y resiliencia. Se perseguirá ese objetivo específico en estrecha y transparente cooperación con los Estados miembros en cuestión"*.

Por tanto, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia requiere de un desarrollo nacional. En España, se ha instrumentalizado a través del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Este ha sido aprobado por la Resolución de 29 de abril de 2021, de la

Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021 (BOE nº 103, de 30/04/2021)⁴.

El indicado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se articula alrededor de cuatro ejes principales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. Estos cuatro ejes de trabajo se desarrollan a través de diez políticas palanca. Por su parte, estas políticas se descomponen en treinta componentes, que permiten articular los programas coherentes de inversiones y reformas del Plan⁵ y que “recogen las reformas transformadoras que reforzarán el pacto de las inversiones, concretadas en cambios normativos, modificación y revisión de procedimientos administrativos o actuaciones concretas de las distintas Administraciones. La mayoría de reformas tienen carácter horizontal —impulsando los cuatro ejes...— y algunas están específicamente dirigidas a impulsar la modernización de sectores tractoros, como el comercio, el turismo, el sector agroalimentario, la salud, el de la automoción, aeronáutico, o las Administraciones públicas” (págs. 9 y 120 del Plan).

Desde la perspectiva de esta investigación, ha de resaltarse que la primera de las diez políticas palanca es la “agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura”. A su vez, esta se estructura en los siguientes tres componentes: primero, plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos; segundo, plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana y, tercero, transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero.

Además, dado el carácter transversal de los cuatro ejes principales, muchas otras de las políticas palanca y componentes también permiten la adopción de medidas que deben facilitar la solución de los problemas de la denominada “España vaciada”.

A modo de simple ejemplo, la segunda política hace referencia a las infraestructuras y ecosistemas resilientes. Algunos de los componentes en que se concreta (conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad o movilidad sostenible, segura y conectada) inciden directamente sobre el problema de la despoblación. Igual ocurre con otros muchos, tales como: la modernización de las Administraciones públicas, el impulso a la PYME...

También debe destacarse la importancia que presenta la transformación digital en el Mecanismo y el Plan, puesto que esos avances de carácter informático deben redundar en una mejor conexión de los espacios despoblados en este aspecto de la vida que es cada vez más necesario. No hace falta ningún esfuerzo intelectual para identificar las posibilidades que se abren en estos territorios gracias a la proyección del teletrabajo. Para ello

⁴ La documentación puede consultarse en la siguiente dirección web: <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces> (fecha de la consulta: 18/10/2022).

es necesario que cuenten con una buena conexión digital, que podrá ser impulsada con estos fondos económicos.

En todo caso, ha de resaltarse que, en gran parte, el Plan se ejecutará mediante la técnica subvencional. Al tratarse de subvenciones resulta de aplicación la regulación general de estas y además las especialidades resultantes de la normativa específica de los fondos *Next Generation EU*. Procede por tanto que se realice un análisis de las normas especiales de gestión y, en su caso, de control sobre estos fondos.

3. LA REGULACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL DE LOS FONDOS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

3.1. IDEAS PREVIAS QUE FACILITAN LA COMPRESIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL DE LOS FONDOS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

Como se ha indicado una adecuada comprensión de la regulación de los sistemas de gestión y control de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia exige tener presente tanto la normativa europea como la nacional. En este punto resulta conveniente aclarar algunas cuestiones que permitirán la mejor comprensión de los sistemas de gestión y control.

En particular, ha de tenerse presente que los primeros destinatarios de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, del que es desarrollo el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, son los distintos Estados miembros de la UE. A su vez, ese Estado puede realizar las inversiones o gastos derivados de la ejecución del Plan directamente, a través de otras Administraciones públicas o adjudicándose las a particulares. Esta idea queda expresada en el art. 17.1 del Reglamento (UE) 2021/241 que dispone que “...los Estados miembros elaborarán planes de recuperación y resiliencia nacionales... En dichos planes se establecerá el programa de reformas e inversiones del Estado miembro de que se trate. Los planes de recuperación y resiliencia que pueden optar a la financiación con arreglo al Mecanismo incluirán un conjunto de medidas coherente y exhaustivo de medidas de ejecución de las reformas y de inversión pública, que podrá incluir también programas públicos destinados a incentivar la inversión privada”.

En esta línea, en el II Informe de Situación del Plan de Recuperación (abril 2022)⁵ se indica que “con el fin de lograr un impacto macroeconómico significativo y el des-

⁵ Pág. 8, accesible en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-04/28042022_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion.pdf (fecha de la consulta: 04/07/2022).

pliegue de los proyectos en todo el territorio, las inversiones del Plan se articulan mediante tres instrumentos principales: (i) Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTEs), que movilizarán unos 30.000 millones de euros de inversión pública; (ii) las transferencias de fondos a las Comunidades Autónomas para la gestión en su territorio, que ya superan los 13.000 millones de euros y (iii) los programas gestionados por el Estado, mediante convocatorias de ayudas, licitaciones de obras u otras formas de colaboración pública y público-privada.

Como se observará, los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia pueden ser ejecutados directamente por el Estado, por otras Administraciones o por particulares. Quizás el mejor ejemplo de esta idiosincrasia sean los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (“PERTE”), que son definidos por el art. 8 del Real Decreto-ley 36/2020 como una nueva forma de colaboración público-privada caracterizada por ser “*proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española*”.

Esta variedad de agentes implicados requiere que los sistemas de gestión y control deben establecerse teniendo presente esta diversa condición y situación de los beneficiarios o prestatarios de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

De forma particular, el primer sujeto obligado a los sistemas de control de los fondos será el propio Estado miembro. En este sentido, el art. 22 del citado Reglamento (UE) 2021/241 indica que “...*los Estados miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. A tal efecto, los Estados miembros establecerán un sistema de control interno eficaz y eficiente y recuperarán los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto. Los Estados miembros podrán recurrir a sus sistemas nacionales habituales de gestión presupuestaria*”.

Centrando el estudio en el ámbito de las subvenciones, ha de indicarse que esta regulación implica que sea aplicable la normativa nacional sobre el control de estas. Pero, al mismo tiempo, se antoja insuficiente; ya sea por los distintos aspectos sustanciales que deben ser objeto de control como, también, porque el propio Estado debe sujetarse un sistema de comprobación a fin de rendir cuentas ante la UE.

Esta particularidad debe ser tenida en cuenta en el diseño de los sistemas de gestión y control de los mencionados fondos que, como indica NAVARRO MOLINÉS, G., pág. 3/92, “constituyen el conjunto ordenado de normas, funciones y procedimientos necesarios para disponer de un marco de gestión que permita declarar el gasto ejecutado por las Administraciones Públicas a la Comisión Europea de conformidad con los

requisitos y singularidades propias de la normativa comunitaria aplicable a los Fondos Europeos... En la gestión y control de Fondos Europeos se produce una importante revolución de conceptos, procesos, procedimientos, flujos de información, requisitos, condicionantes... que obligan a una necesaria adaptación y regularización de los sistemas tradicionales de gestión acogidos por el Derecho Administrativo”.

Por estos motivos resulta oportuno analizar, en primer lugar, los sistemas específicos de gestión y control de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia teniendo presente esa perspectiva multinivel que se ha indicado. En segundo lugar, procede que se haga una referencia a la regulación general relativa a la comprobación de las subvenciones.

3.2. 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

El art. 12.1 del Real Decreto-Ley 36/2020 define el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia como “*el instrumento rector para el diseño y ejecución de los objetivos estratégicos y las reformas e inversiones que, vinculadas al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia previsto en la normativa comunitaria, servirán para favorecer la cohesión económica, social y territorial de España, fortalecer la resiliencia social y económica del país, recuperar el tejido productivo y mitigar el impacto social tras la crisis causada por la pandemia del SARS-COV-2 y promover la transformación ecológica y digital*”.

A su vez, el apartado 3 del citado artículo indica que el Plan contendrá los siguientes extremos:

- a) *Los objetivos generales a alcanzar, la arquitectura básica y las principales iniciativas del mismo.*
- b) *La descripción de las reformas y las inversiones previstas, así como de las dimensiones ecológica y digital del plan. Los hitos, metas y el calendario. Sus fuentes de financiación y las inversiones de este.*
- c) *La implementación y la complementariedad del plan: su consistencia con otras iniciativas, la complementariedad de la financiación, la implementación, los mecanismos de control y auditoría.*
- d) *El impacto general del plan: su alcance, impacto macroeconómico, de género, en la distribución de la renta y en la convergencia regional, así como el impacto sobre la transición ecológica y la transformación digital.*

En el ámbito orgánico, el Real Decreto-Ley 36/2020 indica que la competencia para elaborar el Plan le correspondió al Consejo de Ministros. Igualmente se definen

los órganos administrativos con competencias sobre él. Desde la perspectiva de este trabajo, han de reseñarse los dos siguientes que ejercen competencias en el ámbito de la gestión y control del Plan.

- La Autoridad responsable del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia será el centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en materia de fondos europeos que actuará como autoridad responsable ante las instituciones europeas (art. 20).

- La Autoridad de control del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia es la Intervención General de la Administración del Estado (art. 21).

Por otra parte, ha de indicarse que la Orden HFP/1030/2021, que será analizada a continuación, diseña el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Ahora bien, esta Orden es un desarrollo reglamentario del Real Decreto-Ley 36/2020, por lo que es conveniente hacer una indicación de él.

Este, dado su rango legal, queda referido a cuestiones más generales u organizativas de la propia Administración estatal pero no diseña un sistema de gestión propiamente dicho. En este sentido, su art. 1 indica que su objeto abarca la *“programación, presupuestación, gestión y ejecución de las actuaciones financiadas con fondos europeos, en especial las provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación”*. Igualmente, también establece *“una serie de medidas para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”*. Es decir, tiene un alcance previo y más genérico, siendo un instrumento con el suficiente rango normativo necesario para implementar de forma urgente reformas jurídicas que requieren la intervención del legislador.

No obstante, el Real Decreto-Ley 36/2020 también recoge diversas cuestiones muy vinculadas a ese sistema de gestión, a las que se hará una somera referencia.

En primer lugar, ha de destacarse que su art. 3 establece una serie de principios generales de gestión. En líneas generales, puede considerarse que no suponen una revolución en nuestro Ordenamiento jurídico, pero sí permiten avanzar algunas formas novedosas en la gestión administrativa. Así, se resalta la importancia de la gestión por objetivos con el establecimiento de indicadores o la prevención eficaz de los conflictos de interés, el fraude y las irregularidades. Como se verá más adelante, estas cuestiones ocuparán una posición preeminente en el sistema de gestión desarrollado por la Orden HFP/1030/2021.

Por último, ha de resaltarse que el art. 63 del Real Decreto-Ley 36/2020 simplifica las obligaciones de justificación de las subvenciones concedidas en este ámbito. Sin entrar en su detalle, ha de indicarse que se elevan los importes fijados para el cumplimiento de determinados deberes formales.

3.3. LAS ORDENES HFP/1030/2021 Y HFP/1031/2021, DE 29 DE SEPTIEMBRE, POR LA QUE SE CONFIGURA EL SISTEMA DE GESTIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

El sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se articula en la Orden HFP/1030/2021, siendo la Orden HFP/1031/2021 un complemento de la anterior. Por ello, el análisis se centrará, esencialmente, en la primera.

Con carácter previo al análisis jurídico de la Orden HFP/1030/2021 debe denunciarse la falta de sistémática, la inconcreción, la pésima redacción la utilización de anglicismos y de acrónimos en esta norma que la convierten en un texto de muy difícil lectura y comprensión.

Dejando de lado esta crítica ha de indicarse que la aprobación de la citada Orden, que viene a desarrollar el RDL 36/2020, constituye un primer paso para cumplir el mandato del art. 22.1 del Reglamento (UE) 2021/241, ya citado, que exige que los Estados miembros adopten todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional.

A través del sistema diseñado por la Orden HFP/1030/2021 se establecen los medios y mecanismos necesarios para que España pueda cumplir con las exigencias que el art. 22.2 del indicado Reglamento establece para que cada Estado miembro pueda ser beneficiario de los fondos del Mecanismo.

Por ello, la Orden recoge un sistema de gestión aplicable tanto a las Administraciones o entidades públicas como a cualquier otro receptor de fondos, tal y como se indica en su art. 2. No obstante, ha de advertirse que el peso del sistema gestión recae, esencialmente, en la Administración.

En este sentido, el Anexo de la citada Orden establece que la entidad decisoria será aquella con dotación presupuestaria en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, a la que le corresponde la responsabilidad de la planificación y seguimiento de las Reformas e Inversiones, así como del cumplimiento de los hitos y objetivos de las mismas. Puesto que el interlocutor con la Unión Europea es el Estado, las Entidades decisoras se tienen que fijar a nivel del Gobierno central y, en concreto, lo serán los departamentos ministeriales. Dentro de ellos se fijará el órgano responsable, que será el que elabore, firme y tramite el Informe de gestión de la Medida o el Informe de Gestión del Componente.

En cambio, la entidad ejecutora puede ser cualquier ente público que sea el encargado de la ejecución de los Proyectos o Subproyectos de las correspondientes Reformas e Inversiones. En su seno se determinará el órgano gestor, que será responsable de la elaboración, firma y tramitación del Informe de gestión del Proyecto o Subproyecto.

De conformidad con los apartados 1 y 2 de su art. 1 la mencionada Orden establece “los procedimientos e instrumentos necesarios para asegurar la coordinación y seguimiento” del “Sistema de Gestión orientado a definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar los proyectos y subproyectos en los que se decomponen las medidas (reformas/inversiones) previstas en los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”.

El articulado de la Orden se dedica, esencialmente, al contenido material del sistema de gestión y control; estableciendo los ámbitos sobre los que debe extenderse. Por su parte, en sus Anexos se encuentra el esbozo de los instrumentos y documentos en los que debe plasmarse.

Dadas las limitaciones de este trabajo, el análisis se centrará, en primer lugar y esencialmente, en los aspectos sustantivos del Plan. No obstante, puntualmente también se tendrá que hacer referencia a las cuestiones recogidas en los Anexos de la Orden.

Por su parte, la Orden HFP/1031/2021 presenta un carácter más interno, pues queda referida al establecimiento del procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En segundo lugar, se hará una reflexión general sobre los instrumentos y documentos en los que tiene que plasmarse el grado de cumplimiento del Plan de gestión y control.

Por último, la regulación de ambas órdenes ministeriales debe ser completada con diversos documentos internos de la Administración, tales como Circulares o Instrucciones, que desarrollan o aclaran la normativa y que vienen a configurar un pequeño universo de “soft law” en este ámbito⁶.

3.3.1. Contenido material del sistema de gestión y control del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Puede entenderse que los aspectos materiales o sustantivos del sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia son los que se recogen en los arts. 2 a 9 de la Orden HFP/1030/2021 que establece los siguientes principios o criterios específicos, de obligatoria consideración en la planificación y ejecución de los

⁶ La consulta de la página web de la Dirección General del Plan y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dependiente de la Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda y Función Pública es impredecible en este punto. Es accesible en la siguiente dirección web: <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Paginas/documentos.aspx> (fecha de la consulta: 17/10/2022).

componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que se detallan a continuación:

a) El establecimiento de hitos y objetivos, así como los criterios para su seguimiento y acreditación.

Como ha señalado MARTÍNEZ LAGO, M. A. (pág. RR-1.3), los fondos proveedores del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia son finalistas. Por ello, los gastos asociados a los proyectos financiados con cargo a él constituyen “un supuesto de afectación de ingresos a gastos o, si se prefiere, de gastos con financiación afectada por proceder de transferencias del MRR y del REACT-EU”. Esto implica que si no se realiza el gasto no puede percibirse el ingreso⁷.

Teniendo en cuenta lo anterior, se comprende fácilmente que la definición de hitos y objetivos sea un aspecto esencial en la gestión y control de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Presentan una funcionalidad transversal ya que, por un lado, su cumplimiento permite que se vayan produciendo los desembolsos y, por otro lado, cumplen una evidente función de control. Además, su diferente formulación también responde a la perspectiva multinivel a la que se ha aludido líneas arriba.

El establecimiento de estos hitos y objetivos remarca el carácter condicionado de los fondos. Así, el párrafo segundo del art. 3.1 de la Orden HFP/1030/2021 aclara que “los hitos y objetivos son metas a alcanzar en momentos determinados del tiempo y permiten verificar que las Metas, Proyectos, Subproyectos o Líneas de acción logran la finalidad o los resultados para los que se definen. Para cumplir su función, los hitos y objetivos tienen asociados indicadores, cualitativos o cuantitativos, que miden su progreso y determinan su cumplimiento”.

En este sentido, ha de tenerse presente que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es un instrumento basado en resultados, de forma que los desembolsos de fondos quedan condicionados a la consecución de los hitos y objetivos establecidos para las Reformas e Inversiones que integran el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Ahora bien, dada la perspectiva multinivel, a la que se ha hecho referencia anteriormente, la citada Orden define varios tipos de hitos y objetivos. Así, han de tenerse presente, por un lado, los hitos y objetivos CID y OA y, por otro, los de Gestión. Como se verá, los dos primeros son fijados desde instancias de la Unión Europea. Por el contrario, los de Gestión tienen un carácter netamente interno.

Los hitos y objetivos CID deben su denominación a que son los recogidos en la Decisión de Ejecución de Consejo —*Council Implementing Decision* (CID)— relativa a la

⁷ Nota 23 de la memoria del Plan General de Contabilidad Pública (aprobado por Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril).

aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España⁸, que se haya adoptado de conformidad con el art. 20 del Reglamento (UE) 2021/241.

Son los fijados o aprobados por el Consejo de la Unión Europea, a fin de que los cumpla el Estado en cuestión, y se configuran como un requisito imprescindible para que este pueda solicitar los desembolsos de los fondos del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia. Podría considerarse que son los de Estado o nación, en el sentido que marcan los pasos que debe ir dando el Reino de España para la correcta consecución del citado Plan. Por ello, su cumplimiento tiene el trascendente efecto de permitir que se vayan autorizando las transferencias monetarias desde la Unión a España.

Por su parte, los hitos y objetivos OA son fijados en las Disposiciones Operativas (*Operational Arrangements*, de ahí su denominación). Se trata de hitos u objetivos previos a los CID y que deben mostrar que las decisiones nacionales permitirán el cumplimiento de estos últimos. Por ello, la letra b) del art. 3.2 de la Orden HFP/1030/2021 indica que *“son los ‘Monitoring Indicators’ (sic)”* de las Disposiciones Operativas (*Operational Arrangements*) del Plan de Recuperación acordadas por el Gobierno de España y la Comisión Europea⁹.

En el plano nacional interno, la citada Orden hace referencia a los hitos y objetivos de Gestión que se definen para la gestión y seguimiento interno. Se asocian a Proyectos, Subproyectos o Líneas de acción, que son definidos en el Anexo I de la indicada Orden:

– Proyecto: Conjunto de acciones, recursos y medios bajo la dirección de un único responsable (Entidad ejecutora) que se crea para conseguir, en un plazo determinado de tiempo, la finalidad o resultados para los que se han definido las Medidas del Plan.

– Subproyecto: Descomposición de parte de un Proyecto o de otro Subproyecto cuando para su ejecución interviene más de una Entidad ejecutora. La descomposición en Subproyectos lleva asociada la transferencia de recursos económicos y el compromiso de cumplimiento de hitos y objetivos a la Entidad ejecutora responsable del Subproyecto.

– Línea de acción: Término con el que se designa de una forma genérica los tres niveles de descomposición de un Proyecto para su planificación, gestión y seguimiento (Actuaciones, Actividades y Tareas¹⁰).

⁸ Que se puede consultar en la siguiente dirección web (fecha de la consulta: 04/07/2022): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021P0332>.

⁹ Se pueden consultar en la siguiente dirección web (fecha de la consulta: 4/7/2022): <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>.

¹⁰ Que son las siguientes:

- Actuación: Primer nivel de descomposición de un Proyecto o de un Subproyecto para su gestión y seguimiento. En general, todo Proyecto o Subproyecto tiene al menos una Actuación. Excepcionalmente, para Proyectos o Subproyectos de reducido alcance y poca complejidad, siempre que no com-

Desde una perspectiva diferente, la Orden HFP/1030/2021 indica que los hitos y objetivos de Gestión pueden ser Críticos y No críticos. Serán Críticos aquellos cuya consecución es imprescindible para el cumplimiento de los hitos y objetivos CID. En cambio, los No Críticos son asignados a Proyectos o Subproyectos para su gestión y seguimiento y para agregar la información que alimenta los indicadores de los hitos y objetivos OA.

Por otra parte, ha de advertirse que la citada Orden regula de forma detallada los hitos y objetivos de Gestión, ya que los CID y los OA quedan al margen del poder decisorio del Estado.

En particular, su art. 3.3 indica que la desagregación de los hitos y objetivos CID y OA en Críticos y No Críticos le corresponde a las Entidades decisorias. A partir de este nivel, en caso de existir Subproyectos o Líneas de Acción, la Entidad ejecutora del Proyecto será la responsable de validar la desagregación de los hitos y objetivos Críticos y No Críticos en cada subnivel. En todo caso, esta labor será coordinada por la Autoridad Responsable (que habrá que entender que será el Órgano responsable).

Una vez realizada esa labor previa, el art. 3 de la Orden HFP/1030/2021 detalla cómo se debe ir justificando el progreso en el cumplimiento de los hitos y objetivos. Así, se indica que las Entidades ejecutoras serán las responsables de registrar en el sistema informático de forma continuada el progreso de los indicadores de los hitos y objetivos más desagregados de la estructura en la que se descompone el Proyecto o Subproyecto e incorporar la información acreditativa conforme a los mecanismos de verificación. Igualmente, como regla general, se aclara que la medición de un indicador de nivel superior de la estructura de hitos y objetivos se deriva directamente de los indicadores de su nivel inmediatamente inferior.

El análisis de esta información, completada con la que resulte oportuna, permitirá que se puedan elaborar los correspondientes Informes de Seguimiento, de Previsiones y de Gestión.

Por último, una vez cumplido un hito u objetivo, el Órgano gestor debe emitir el correspondiente Certificado de Cumplimiento. Si se trata de hito u objetivo CID, deberá ser firmado por el Órgano responsable de la Medida de la Entidad decidora. En el supuesto de hitos u objetivos OA, firmará el órgano responsable o persona en la que

porten la ejecución de gasto, se podrá prescindir de la descomposición en Actuaciones. En aquellos casos en que se vaya a tramitar un instrumento jurídico con el que se transfirieran recursos económicos, se requiere que se defina una Actuación para su seguimiento y gestión.

- Actividad: Segundo nivel de descomposición de un Proyecto o de un Subproyecto para su gestión y seguimiento. Esta descomposición es opcional.

- Tarea: Tercer nivel de descomposición de un Proyecto o de un Subproyecto para su gestión y seguimiento. Esta descomposición es opcional.

delegue. Los indicados Certificados estarán a disposición de la Autoridad de Control, con la finalidad de facilitar el desarrollo de la función que le corresponde.

b) El etiquetado verde y el digital.

Como se ha expuesto anteriormente, los dos primeros pilares del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia son la transición ecológica y la transformación digital. Por ello, una parte importante de los fondos del Plan deben invertirse en estos ámbitos. En este sentido, el art. 4.1 de la Orden HFP/1030/2021 indica que se entienda por etiquetado el reconocimiento del peso relativo de los recursos previstos para la transición ecológica y digital, que se concreta a nivel agregado respectivamente en el 39,7% y el 28,2% de la dotación total del Plan.

Esta exigencia del cumplimiento de la transición ecológica y la transformación digital debe quedar adecuadamente justificada con la finalidad de facilitar el seguimiento y evaluación del cumplimiento del compromiso de etiquetado verde y digital.

En definitiva, el sistema de información diseñado para determinar el grado de cumplimiento de los distintos hitos y objetivos debe, también, permitir comprobar que se cumplen las exigencias medioambientales y digitales.

c) El análisis de riesgo en relación con posibles impactos negativos significativos en el medioambiente, su seguimiento y la verificación de los resultados.

El art. 5.2 del Reglamento (UE) 2021/241 establece que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia solo apoyará aquellas medidas que respeten el principio de “no causar un perjuicio significativo”. Por su parte, la letra d) del art. 18.4 de la citada norma indica que el plan de recuperación y resiliencia que presente cada Estado debe garantizar que *ninguna de las medidas de ejecución de las reformas e inversiones incluidas en el plan de recuperación y resiliencia causa un perjuicio significativo a objetivos medioambientales en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852 (principio de “no causar un perjuicio significativo”)*.

Como indica el art. 5 de la Orden HFP/1030/2021, el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia establece que ninguna de las medidas de ejecución de las reformas e inversiones incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia causará un perjuicio significativo (DNSHF) a los seis objetivos medioambientales definidos en el Reglamento (UE) 2020/852, detallados a continuación:

- Mitigación del cambio climático;
- adaptación al cambio climático;
- uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos;
- transición hacia una economía circular;
- prevención y control de la contaminación;
- protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.

Como se observa, la cuestión medioambiental ocupa una posición especialmente preminente en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Por un lado, las inversiones deben cumplir con el etiquetado verde. Por otro lado, deben asegurarse de que no causan un perjuicio significativo en el medioambiente.

Por ello, a fin de asegurar esta última cuestión, la Orden HFP/1030/2021 incluye, en el anexo II.B.4, un test específico de autoevaluación en relación con el cumplimiento de los requerimientos básicos, mientras que en el anexo III.B se proporcionan referencias de gestión a fin de evitar impactos medioambientales no deseables

d) El refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés.

El art. 6.1 de la Orden HFP/1030/2021 establece que *“toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTTR deberá disponer de un “Plan de medidas antifraude” que le permita garantizar y declarar que, en su respectivo ámbito de actuación, los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses”*. Además, en los Anexos de la citada Orden se establecen las líneas maestras de ese Plan de Medidas Antifraude.

Este Plan debe abarcar, obligatoriamente, la evaluación de riesgo de fraude, la cumplimiento de la Declaración de Ausencia de Conflictos de Intereses (DAC1) y la disponibilidad de un procedimiento para abordar conflictos de intereses (art. 6.4 de la citada Orden).

La importancia de este Plan trasciende el ámbito del control, ya que el art. 6.7 de la mencionada Orden obliga a la entidad en cuestión a adoptar medidas positivas para su corrección. Así, se debe valorar la incidencia del posible fraude y su calificación como sistémico o puntual y, en todo caso, retirar los proyectos o la parte de los proyectos afectados por el fraude.

El art. 6.5 de la antedicha Orden detalla los ámbitos sobre los que deben estructurarse las medidas antifraude de manera proporcionada y en torno a los cuatro elementos clave del denominado “ciclo antifraude”: prevención, detección, corrección y persecución.

Para ello, el Plan debe:

- Realizar una evaluación del riesgo, impacto y probabilidad de riesgo de fraude en los procesos clave de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su revisión.
- Definir medidas preventivas para reducir el riesgo residual de fraude a un nivel aceptable.

- Prever la existencia de medidas de detección y definir el procedimiento para su aplicación.
- Definir las medidas correctivas pertinentes y los mecanismos de comunicación de las sospechas de fraude.
- Establecer los procesos para seguimiento de los casos sospechosos de fraude y la correspondiente recuperación de los Fondos de la UE gastados fraudulentamente.
- Definir los procedimientos de seguimiento para revisar los procesos, procedimientos y controles relacionados con el fraude efectivo o potencial.
- Definir procedimientos relativos a la prevención y corrección de situaciones de conflictos de interés.

Dada la importancia de esta última cuestión, el Anexo III.C regula de forma detallada los conflictos de intereses. Así, se indica que estos pueden ser aparentes (cuando los intereses privados de un empleado público o beneficiario son susceptibles de comprometer el ejercicio objetivo de sus funciones u obligaciones, pero finalmente no se encuentra un vínculo identificable e individual); potenciales (cuando un empleado público o beneficiario tiene intereses privados de tal naturaleza, que podrían ser susceptibles de ocasionar un conflicto de intereses en el caso de que tuvieran que asumir en un futuro determinadas responsabilidades oficiales) y reales (cuando los intereses privados o personales del empleado público pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales).

Por último, el Anexo IV de la Orden HFP/1030/2021 recoge un modelo de declaración de ausencia de conflictos de intereses.

Dada la importancia de la lucha contra el fraude, esta cuestión ha sido desarrollada más minuciosamente por la Dirección General del Plan y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dependiente de la Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda y Función Pública, que ha publicado unas Orientaciones en relación con el artículo 6 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia¹¹.

e) La compatibilidad del régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación.

El art. 7 de la Orden HFP/1030/2021 recuerda que la ejecución del Plan debe respetar los límites establecidos en relación con las ayudas de Estado y la prevención de la doble financiación.

¹¹ Se pueden consultar en la siguiente dirección web: <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Paginas/documentos.aspx> (fecha de la consulta: 19/10/2022).

No es este el sitio para profundizar en el concepto de ayudas de Estado. Baste con recordar que se está en presencia de una cuestión nuclear del mercado interior único y de las libertades establecidas por la UE. En este sentido, el art. 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE dispone que *serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.*

Ahora bien, el propio precepto indica que son compatibles las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por acontecimientos de carácter excepcional. Además, de conformidad con el apartado 3 del citado precepto, las ayudas de Estado podrán considerarse compatibles con el mercado interior en determinados supuestos. Aunque es un catálogo abierto, merece la pena que se reseñe que uno de los casos de compatibilidad queda referido a la realización de un proyecto importante de interés común europeo o las medidas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado. Este inciso debe facilitar la compatibilidad de las distintas inversiones que se realicen al amparo del Plan de Recuperación y Resiliencia y que pueda considerarse que no incumplen con la prohibición de las ayudas de Estado.

Respecto a la doble financiación, el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al Presupuesto General de la Unión (Reglamento Financiero), establece expresamente en su artículo 188 la prohibición de la doble financiación como principio general aplicable a las subvenciones, señalando en el artículo 191 que en ningún caso podrán ser financiados dos veces por el presupuesto los mismos gastos.

Por otra parte, la normativa general de la UE es contraria a la doble financiación, ya que ello supondría un enriquecimiento injusto en el beneficiario y alteraría la competencia (art. 188 y 191 del citado Reglamento 2018/1046). Lógicamente, este principio también se recoge en este ámbito, tal y como se detalla por el art. 7.3 de la Orden HFP/1030/2021. No obstante, se matiza, de conformidad con el art. 9 del Reglamento (UE) 2021/241, que *las reformas y los proyectos de inversión podrán recibir ayuda de otros programas e instrumentos de la Unión siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste.*

f) La identificación del perceptor final de los fondos, sea como beneficiario de las ayudas, o adjudicatario de un contrato o subcontratista.

Como se ha indicado anteriormente, el destino de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia pueden ser tildado de multinivel. Obligatoria-mente, su primer perceptor será el Estado miembro. Pero, a partir de ahí, esos fondos pueden distribuirse hacia otras Administraciones o sujetos privados. Por ello, a fin de que estos fondos puedan ser ejecutados y correctamente controlados, resulta absolutamente necesario que se conozca e identifique correctamente al perceptor final de ellos.

Esta necesidad es recogida en los arts. 22.2 del Reglamento (UE) 2021/241 y 8 de la Orden HFP/1030/2021 que establecen los datos que deben recibir las entidades decisoras y ejecutoras de los componentes del Plan, a fin de permitir la adecuada identificación de los adjudicatarios o beneficiarios finales.

g) Los mecanismos de comunicación.

Por último, el art. 9 de la Orden HFP/1030/2021, en cumplimiento del art. 34 del Reglamento (UE) 2021/241, establece las obligaciones de publicidad extrema de las actuaciones financiadas por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La finalidad es que quede constancia de esas actuaciones son llevadas a cabo y financiadas a través de los indicados fondos europeos.

En este caso, no se está ante una medida de gestión o de control sino, directamente, publicitaria. No obstante, esa publicidad debe ser valorada también como una forma de cumplir las exigencias de transparencia y, por tanto, indirectamente constituye una disposición que facilita el correcto control en la ejecución de los fondos.

3.3.2. Instrumentos y documentos del sistema de gestión y control del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Una vez analizados los aspectos materiales del sistema de gestión y control del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, procede que la atención se fije en los instrumentos y documentos en los que se debe plasmar el avance y el cumplimiento de los distintos aspectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y, en particular, de sus hitos y objetivos.

Comenzando por lo que puede considerarse como aspectos más instrumentales, ha de tenerse presente que el art. 11 de la Orden HFP/1030/2021 indica que la Autoridad Responsable (es decir, el centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en materia de fondos europeos) será la encargada del diseño y gestión de un sistema de información de gestión y seguimiento, que se configura como un instrumento de relación entre las distintas entidades vinculadas con el Plan y que comprenderá la totalidad de flujos de información necesarios para el adecuado cumplimiento de los requerimientos fijados en la normativa reguladora.

Este sistema ha sido desarrollado por la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Dado su carácter esencialmente técnico no será analizada en profundidad. No obstante, sí interesa destacar que su art. 8.1 indica que *“las entidades ejecutoras de los proyectos, subproyectos o líneas de acción deberán mantener permanentemente actualizada en*

el sistema informático la información relativa al cumplimiento de los hitos y objetivos que les correspondan, proporcionando información del progreso en los indicadores asociados a los mismos, así como al resto de exigencias contenidas en el Reglamento (UE) 2021/241...; incorporando la documentación justificativa pertinente...; de manera que la entidad decisora pueda realizar el seguimiento, en tiempo real, de la medida de que es responsable... Esa actualización continuará hasta posible asimismo el seguimiento de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia por parte de la Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.”

Por su parte, el art. 8.3 de la Orden HFP/1031/2021 aclara que este sistema de información permitirá que cada entidad ejecutora elabore el correspondiente Informe de gestión. Igualmente, se indica que cada departamento ministerial que actúe como entidad decisora deberá confeccionar, a su vez, un Informe de Gestión relativo al Componente o a la parte del Componente del que sea responsable, mediante la integración de la información contenida en los informes de gestión de las entidades ejecutoras.

A esos informes también se refiere el art. 12.2 de la Orden HFP/1030/2021, que indica que rendirán *“por objeto la formulación del resultado de cada componente en términos de hitos, objetivos e indicadores, así como el volumen de recursos empleados en su consecución”*. Este precepto también señala que *“se pondrán a disposición de la Autoridad de Control por parte de la Autoridad Responsable, y serán, junto con las auditorías realizadas por la primera, el soporte de la declaración de gestión a elaborar por la Autoridad Responsable”*.

A su vez, los indicados informes de gestión permitirán fundamentar la Declaración de Gestión que debe formular Autoridad Responsable, a fin de solicitar a la Comisión Europea las correspondientes solicitudes de pago de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, conforme a lo previsto en el artículo 22.2.c) del Reglamento (UE) 241/2021.

Por su parte, desde la perspectiva de los documentos, la vista debe dirigirse hacia los Anexos II, III y IV de la Orden HFP/1030/2021. Procede indicar que los distintos apartados del Anexo II se refieren a los test de autoevaluación; en los del Anexo III se aprueban diversos cuestionarios y, por su parte, en el Anexo IV se reproducen diversos modelos de declaraciones.

No es este el sitio para profundizar o detallar estos documentos. Pero sí debe resaltarse, como se ha indicado (SUBIRANA DE LA CRUZ, S., y FORTUNY CENDRA, M., pág. 16/17), que a través de estos documentos, y de modo particular del Plan de Medidas Antifraude, la citada Orden introduce formas de gestión administrativa basadas en la cultura del *compliance* o de cumplimiento cooperativo. Como se ha puesto de manifiesto es expresión del principio de buena administración y también se predica respecto de los órganos públicos exigiéndoles un comportamiento ético (HERRERA MOLINA, P. M., pág. 45 y CHICO DE LA CÁMARA, P., pág. 6/26).

Por otra parte, la irrupción de esta técnica resulta coherente con la importancia los mecanismos de colaboración público-privada, como son los PERTEs, en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Como se ha señalado (CANDELA TALAVERO, J. E., pág. 7/9) la superación de la crisis originada por la pandemia del COVID-19 necesita la participación del sector privado empresarial "a través de proyectos viables y eficientes que permitan resultados favorables mediante políticas públicas" que deben estar presentes todos los sujetos implicados en la ejecución de esos fondos.

Es decir, el éxito final del Plan dependerá en gran medida de la adecuada implicación del sector privado. Ha de tenerse presente que las técnicas del cumplimiento cooperativo que, al tener la virtualidad de superar el estricto cumplimiento formal de la norma, tienden a generar un clima de confianza y cooperación entre el poder público y los sectores privados. Por ello, deben calificarse trascendentales para conseguir la ansiada recuperación económica y la transformación de las relaciones público-privadas en unas guiadas por la idea de cooperación y no de enfrentamiento.

4. EL ENGARGE DE LAS ORDENES HFP/1030/2021 Y HFP/1031/2021 CON LOS SISTEMAS TRADICIONALES DE COMPROBACIÓN Y CONTROL DE LAS SUBVENCIONES

Tras el análisis del sistema específico de gestión establecido en relación con los fondos provenientes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que por su propia configuración también constituye un sistema de control, procede que se haga una referencia a la normativa nacional preexistente relativa al control de las subvenciones. Al respecto, ha de hacerse referencia a las distintas modalidades existentes, que podrán ser de tipo gestor, esto es sobre la justificación y comprobación de la subvención, y el llamado control financiero de las subvenciones (MOLINA MESA, J., págs. 212 y ss.). En este sentido, la doctrina ha reseñado que todos estos procedimientos tienen como objetivo común y último el de determinar la concurrencia de alguna causa de reintegro (MARTÍNEZ GINER, L. A., pág. 250).

Por su parte, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), con una técnica un tanto deficiente, diferencia la comprobación de las subvenciones (art. 32) del control financiero de estas (arts. 44 y ss.)

La primera de ellas será realizada por el órgano concedente y queda constreñida a "la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención" (art. 32.1 de la LGS). Esta comprobación gestora es, a su vez, desarrollada por los arts. 84 a 87 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RGS), aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

Por su parte, de conformidad con el art. 44.2 de la LGS, el control financiero "tendrá como objeto verificar:

- a) La adecuada y correcta obtención de la subvención por parte del beneficiario.
- b) El cumplimiento por parte de beneficiarios y entidades colaboradoras de sus obligaciones en la gestión y aplicación de la subvención.
- c) La adecuada y correcta justificación de la subvención por parte de beneficiarios y entidades colaboradoras.
- d) La realidad y la regularidad de las operaciones que, de acuerdo con la justificación presentada por beneficiarios y entidades colaboradoras, han sido financiadas con la subvención.
- e) La adecuada y correcta financiación de las actividades subvencionadas, en los términos establecidos en el apartado 3 del artículo 19 de esta ley.
- f) La existencia de hechos, circunstancias o situaciones no declaradas a la Administración por beneficiarios y entidades colaboradoras y que pudieran afectar a la financiación de las actividades subvencionadas, a la adecuada y correcta obtención, utilización, disfrute o justificación de la subvención, así como a la realidad y regularidad de las operaciones con ella financiadas".

Por su parte, el apartado 3 del citado artículo indica que la competencia para el ejercicio del control financiero corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado. Este control constituye, pues, una cláusula de cierre del sistema de comprobación de las subvenciones que no elimina ni impide el que corresponde realizar al órgano gestor de aquellas (FERNÁNDEZ PAVÉS, M. J., pág. 46). En este sentido, ha de tenerse presente que, de conformidad con el art. 43 de la LGS, ambos controles son perfectamente compatibles.

Reseñados los dos ámbitos de control de las subvenciones que diseña la normativa interna, procede que se tenga en cuenta que el art. 1.1 de la Orden HFP/1030/2021 establece que esta "configura y desarrolla un Sistema de Gestión orientado a definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar los proyectos y subproyectos en los que se descomponen las medidas (reformas/inversiones) previstas en los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia". Por tanto, ha de tenerse presente que la citada Orden instituye un sistema de gestión que, a su vez, también es de control de las subvenciones otorgadas en su aplicación. En este sentido, también debe recordarse que el art. 3.2 del RDL 36/2020 indica que el control eficaz del gasto público, la responsabilidad de la gestión y la rendición de cuentas constituyen uno de los principios de buena gestión del Plan.

Una vez constatado lo anterior, procede indagar acerca de encaje del sistema pergeñado por la Orden HFP/1030/2021 con la regulación general de la comprobación y control de las subvenciones.

Para ello, es trascendente fijarse que el art. 3 de la indicada Orden establece un sistema de gestión del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia fundamentado en la acreditación del cumplimiento de los hitos y objetivos que se hayan definido. Como se ha indicado líneas arriba, esta labor tendrá su reflejo en el sistema informático a fin de que se pueda generar el correspondiente Certificado de Cumplimiento y, a la postre, la Declaración de Gestión. A su vez, toda esta información queda a disposición de la Autoridad de Control desde la fecha en la que se formalicen, con la finalidad de facilitar el desarrollo de la función que le corresponde.

Puesto que la indicada autoridad es la Intervención General de la Administración del Estado, que es el mismo órgano al que se le atribuye la competencia para realizar el control financiero de las subvenciones, puede parecer que el sistema de control que se deriva de la Orden HFP/1030/2021 se integra dentro de indicado control financiero.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el peso del sistema diseñado por la citada Orden recae sobre los distintos sujetos encargados de gestionar y aplicar el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia se asemeja más a la comprobación gestora del art. 32 de la LGS, pues en este ámbito tendrá un imponente peso específico el órgano administrativo responsable de la gestión de los fondos.

Ha de tenerse presente que de conformidad con el art. 3.6 de la Orden HFP/1030/2021 *“las Entidades ejecutoras serán las responsables de registrar en el sistema informático de forma continuada el progreso de los indicadores de los hitos y objetivos más desagregados de la estructura en la que se descompone el Proyecto o Subproyecto e incorporar la información acreditativa conforme a los mecanismos de verificación”*.

Y que el apartado 8 del citado art. 3 establece que *“una vez registrado en el sistema informático el cumplimiento de un Hito u Objetivo Crítico o no Crítico, se generará el Certificado de Cumplimiento que deberá ser firmado por el Órgano gestor de la Entidad ejecutora”*.

Una vez registrado en el sistema informático el cumplimiento de un Hito u Objetivo CID, se generará el correspondiente Certificado de Cumplimiento que deberá ser firmado por el Órgano responsable de la Medida de la Entidad decisora. En el supuesto de hitos u objetivos OA, firmará el órgano responsable o persona en la que delegue.

Los Certificados de Cumplimiento de los hitos y objetivos estarán a disposición de la Autoridad de Control desde la fecha en la que se formalicen, con la finalidad de facilitar el desarrollo de la función que le corresponde¹².

Debe entenderse que estos Certificados se integrarán en los correspondientes Informes de Gestión y en la Declaración de Gestión, a la que se ha hecho referencia anteriormente. Teniendo en cuenta lo anterior, puede colegirse que el sistema de gestión está diseñado para que, al mismo tiempo, configure un modelo de comprobación y control

del correcto empleo de los fondos provenientes del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia.

Desde esta perspectiva, esta regulación bien puede entenderse como una especificación de la actividad comprobadora que el art. 32 de la LGS atribuye al órgano concedente de la subvención. En este sentido, ha de tenerse presente que el art. 37 RDL 36/2020, establece que en caso de no realizarse el gasto o en caso de incumplimiento total o parcial de los objetivos previstos, procederá el reintegro de los fondos recibidos al Tesoro Público de manera total o parcial.

Por último, debe realizarse una valoración acerca de si el sistema de gestión diseñado por Orden HFP/1030/2021, complementada por la Orden HFP/1031/2021, da un cumplimiento debido a lo preceptuado en el art. 12.3 del RDL 36/2020 en virtud del cual el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia contendrá, entre otros aspectos *“la implementación y la complementabilidad del plan: su consistencia con otras iniciativas, la complementabilidad de la financiación, la implementación, los mecanismos de control y auditoría”*.

Al respecto, ha de considerarse que el referido sistema queda claramente orientado a facilitar la constancia y comprobación del correcto cumplimiento de los hitos y objetivos del Plan, en el que se debe recoger con la necesaria suficiencia la información y los indicadores necesarios para determinar la corrección en el empleo de los fondos. En este sentido, debe remarcar que el éxito del sistema de gestión diseñado y su validez desde la perspectiva del control de los fondos recae en la circunstancia de que la información sobre la que pivota fluya de manera correcta, sea accesible y pueda ser utilizada por los distintos agentes implicados.

Es decir, la valoración positiva o negativa de este sistema de gestión (y de control) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia dependerá en gran medida del éxito del instrumento adoptado para la agregación y utilización de la información. En este punto cobra, por tanto, un papel esencial la Plataforma Común de Fondos Europeos, módulo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (CoFEEE-MRR)¹² que es el sistema de información de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Como se indica en la presentación del indicado sistema de información, es fundamentalmente un gestor del cumplimiento de los hitos y objetivos definidos en el Plan. Este sistema de información concentrará toda la información que los diferentes minis-

¹² La información relativa a este sistema CoFEEE-MRR se puede consultar en la siguiente dirección web:

<https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Paginas/CoFEEE.aspx> (fecha de la consulta: 17/10/2022).

terios, comunidades autónomas, ayuntamientos, empresas públicas, etc., generen en los procesos de gestión de las iniciativas derivadas del Plan nacional.

Como se ha indicado, el aspecto fundamental será el relativo a la consecución de los hitos y objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Por tanto, el indicado gestor debe facilitar el seguimiento preciso y constante de su cumplimiento y el seguimiento y evaluación del cumplimiento del compromiso de etiquetado verde y digital. Para ello, la aplicación almacenará toda la información necesaria, bien con mecanismos automatizados o bien de manera manual, para gestionar el cumplimiento de los hitos y objetivos, así como de los mecanismos de verificación aportados que pertenecen a los auditores de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Unión Europea, controlar el adecuado cumplimiento de estos, que son los elementos básicos para que España vaya obteniendo semestralmente los fondos económicos asignados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Asimismo, la aplicación generará automáticamente los diferentes informes de gestión de cada medida y componente que deberán firmar electrónicamente los responsables de cada una de ellas.

Desde otra perspectiva, y teniendo en cuenta el importante papel de la Administración en la gestión monetaria, ha de reseñarse como aspecto negativo que puede darse una identidad entre el órgano responsable de la gestión del Plan y el de comprobación de las subvenciones.

Ahora bien, el hecho de que la Autoridad de Control sea la Intervención General de la Administración del Estado permite suavizar esta crítica, ya que, al menos, existirá una separación orgánica que otorgará mayor credibilidad a esta faceta.

Una última cuestión que debe abordarse es la relativa a la compatibilidad de este sistema de gestión de los fondos provenientes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia con la comprobación de las subvenciones y su control financiero. Sobre este particular, ha de indicarse que la normativa no establece ninguna incompatibilidad. Por tanto, aunque el control se canalice a través de la Orden HFP/1030/2021, no se excluye la posibilidad de que las subvenciones concedidas sean sometidas a la comprobación gestora o al control financiero regulados en la LGS. Antes al contrario, ha de considerarse que estas actividades de control se facilitan gracias a toda la información que estará disponible en manos de los órganos de comprobación o control gracias a las exigencias de la citada Orden.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

El Instrumento de Recuperación de la Unión Europea constituye una novedosa y valiente respuesta a las dificultades que tienen que afrontar los distintos países miembros

bros derivadas de la pandemia por COVID-19. Por ello, la correcta aplicación y ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es una oportunidad excepcional para España y constituye un trascendente y complejo reto de las autoridades nacionales. No es aventurado pronosticar que el éxito del Plan tendrá importantes beneficios en la economía y, en general, la sociedad española; constituyendo, por tanto, en un importante instrumento para paliar los problemas de la "España vaciada".

Por otra parte, este carácter novedoso también se traslada a los sistemas de gestión y control del Plan, que han sido específicamente diseñados. Estos suponen "una gran oportunidad para mejorar el funcionamiento de nuestras administraciones"¹³. Pues bien, la Orden HFP/1030/2021, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, recoge el testigo reseñado y propone una forma inédita de gestionar y controlar los intereses públicos.

Desde una perspectiva general, ha de destacarse que el peso de esa gestión recae en técnicas que pueden encuadrarse en la filosofía del *compliance*. Por ello, su éxito exigirá que las Administraciones públicas adopten, por un lado, sistemas autocontrol y, por otro lado, de cumplimiento cooperativo; confiando en sus relaciones con los actores privados que tienen un papel muy relevante en el éxito del Plan.

En definitiva, las propuestas de gestión y control merecen, a priori, una opinión favorable por la valentía en adoptar sistemas novedosos que deben incentivar la responsabilidad e implicación de los agentes públicos y favorecer una positiva imbricación con el sector privado.

Por último, desde la perspectiva de la lucha contra la despoblación esta apreciación positiva debe resaltarse que un modelo de gestión y control que pivote sobre el cumplimiento de hitos y objetivos y que aúne medidas de cumplimiento cooperativo, con lo que ello supone de colaboración entre el ámbito público y el privado, debe ser valorado positivamente. Puede considerarse que ambos aspectos se refuerzan el uno con el otro, ya que el avance en los hitos y objetivos del Plan debe traducirse en una mejora de las condiciones sociales y favorecer que los distintos agentes implicados cumplan de forma correcta y "cooperativa" con sus obligaciones.

¹³ GARCÍA MOLINERO, A., "Previsiones en materia de gestión y control presupuestario. Plan de recuperación, transformación y resiliencia" en *La gestión de los Fondos Next Generation*, Ed. La Ley, 2021, consultado en La Ley Digital, pág. 25/33.

6. BIBLIOGRAFÍA

- CANDELA TALAVERO, J. E., "Los fondos europeos Next Generation y la colaboración público-privada: consorcios y sociedades de economía mixta", *Contratación Administrativa Práctica*, nº 118, 2022, consultado en la Ley Digital.
- CHICO DE LA CÁMARA, P., "Compliance tributario & principio de buena fe: ¿cómo sentar unas sólidas bases para una mejora de las relaciones cooperativas? Los dos extremos de una cuerda pueden estar muy alejados, pero son siempre la misma cuerda?", *Cinifas. Revista Española de Derecho Financiero*, nº 1989, 2021, pág. 6/26, consultado en Aranzadi Digital.
- FERNÁNDEZ PAVÉS, M. J., "Análisis del procedimiento de control financiero de subvenciones públicas por los órganos de intervención", *Cronica Tributaria*, nº 181, 2021.
- GARCÍA MOLINERO, A., "Previsiones en materia de gestión y control presupuestario. Plan de recuperación, transformación y resiliencia" en *La gestión de los Fondos Next Generation*, Ed. La Ley, 2021, consultado en La Ley Digital.
- HERRERA MOLINA, P. M., "Gobernanza fiscal: de las empresas a la Administración", en *Gobernanza fiscal. Una aproximación equilibrada*, Ed. Fundación Impuestos y Competitividad, Madrid, 2020.
- MARTÍNEZ GINER, I. A., *El Reiniego de Subvenciones Públicas*, Ed. Inurel, Madrid, 2006.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A., "Presupuestos y plan de recuperación, transformación y resiliencia. El excepcional régimen presupuestario de los fondos de recuperación", *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 191, 2021, (Consultada en Portal de Revistas y Libros Thomson Reuters).
- MOLINA MESA, J., *Dimensión del Gasto Subvencional. Control sobre su Aplicación y Responsabilidad de Gestores y Beneficiarios*, Tesis Doctoral accesible en <https://digiubug.ugr.es/handle/10481/39857> (12/10/2022).
- NAVARRO MOLINÉS, G., *Manual de Fondos Europeos. Programación, Gestión, Control y Evaluación*, Ed. BOSCH, 2021, Barcelona, consultado en *La Ley Digital*.
- SEDEÑO LÓPEZ, J. F., *Instrumentos Financieros y Tributarios frente la Despoblación: retos y Oportunidades en el Contexto del Teletabajo*, Ed. Arcler, 2022, Barcelona.
- SUBIRANADELA CRUZ, S., y FORTUYN CENDRA, M., "Next Generation. Implementación de medidas antifraude para la gestión de fondos Next Generation. Medidas antifraude. Complançe", *La Administración Práctica*, nº 6, 2021, consultado en Aranzadi Digital.

EFFECTOS EN LA BALANZA PÚBLICA DE LAS POLÍTICAS FISCALES DE REACTIVACIÓN DE LA ESPAÑA VACÍA¹

MARÍA JESUS GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Granada

SUMARIO: 1. LA ESPAÑA VACÍA COMO OBJETIVO FISCAL. 2. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE REACTIVACIÓN DE LA ESPAÑA VACÍA. 3. SUS INSTRUMENTOS FISCALES. 2.1. Incrementar la población. 2.2. Mejora de la prestación de servicios públicos esenciales. 2.2.1. Servicios públicos vs CCAA. 2.2.2. Servicios públicos vs entes locales. 2.3. Los incentivos fiscales como instrumento de reactivación económica de la España vacía. 2.3.1. Competencias de las CCAA para establecer beneficios fiscales en la España vacía. 2.3.2. Competencias entre locales para establecer beneficios fiscales en la España vacía. 2.4. Subvenciones a la España vacía. 3. CONCLUSIONES. 4. BIBLIOGRAFÍA.

¹ Este estudio ha sido realizado en el marco del Grupo de Investigación "Fiscalidad empresarial (GI-19/1)" de la Universidad de Madrid (Plan Nacional I+D+i) (A81618894-GI-19/1). Este trabajo también se incluye en los resultados científicos del Grupo de Investigación "Grupo de Investigación SEJ-326 de la Junta de Andalucía para "la investigación y el estudio del Derecho Tributario".