

## LA GESTIÓN DE LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

Ricardo RIVERO ORTEGA

*Catedrático. Universidad de Salamanca*

### SUMARIO:

1. Introducción: el plan de recuperación y resiliencia y los gobiernos locales.
2. ¿Pedir o no pedir fondos? Oportunidades y riesgos en la toma de decisiones sobre presentación de proyectos.
3. La recepción de los fondos y su gestión: medidas organizativas y procedimentales.
4. La justificación y el control de la correcta ejecución: prevenir los expedientes de devolución.
5. Referencias.

### 1. INTRODUCCIÓN: EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA Y LOS GOBIERNOS LOCALES.

Aun en plena pandemia, la Unión Europea acordó reactivar las economías dañadas por los confinamientos y restricciones extremas de la movilidad. La reacción fue rápida, aprobándose en el mes de julio de 2020 un plan de ayudas cuantificado en 750.000 millones de euros, de los cuales para España corresponderían 140.000, casi la mitad en ayudas no reembolsables, después incrementadas hasta los 77.000 millones. El Plan español fue aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021. Tras ser revisado por las autoridades europeas de Bruselas, inició su primera fase en el mismo año 2021<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Bilbao Ubbillos, Javier, “La estrategia europea de recuperación frente a la crisis derivada de la pandemia: el Plan español de recuperación, transformación y resiliencia”, *Unión Europea Aranzadi*, 1, 2022.

El impulso europeo y el liderazgo estatal en el diseño de este plan están justificados, más aún dada la envergadura de la crisis, pero a partir de su dictado debería regresarse a la lógica de la subsidiariedad y la descentralización, ventajosas por la proximidad y el conocimiento directo de las necesidades<sup>2</sup>. Además, varias políticas tractoras del plan de recuperación coinciden directamente con competencias municipales, destacadamente: agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación; infraestructuras y ecosistemas resilientes; transición energética justa e inclusiva; Administración para el siglo XXI; digitalización de pymes y recuperación del turismo. Por todo ello, los entes locales debieran tener un papel decisivo en la recuperación económica<sup>3</sup>.

Otras líneas se encuentran más distantes del ámbito de intervención municipal: ciencia e innovación; modernización del tejido industrial; educación y desarrollo de capacidades; políticas de empleo. Así pues, el reto de los fondos de recuperación para las entidades locales está acotado a una serie de líneas y políticas públicas concretas, coincidentes con sus ámbitos clásicos de intervención, aunque alineados con las “macrotendencias” de la digitalización y la sostenibilidad<sup>4</sup>.

Por supuesto, la regulación europea es el marco normativo que deben tener en cuenta todos los ejecutores de fondos, normas contenidas en el Reglamento 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021. También han de tener presente todos los gobiernos locales la filosofía de la recuperación sostenible y resiliente, esto es, crear capacidades para poder afrontar en el futuro cualquier situación. No sabemos lo que puede venir, pero sí podemos estar seguros de que llegarán nuevas

<sup>2</sup> Rivero Ortega, Ricardo, “Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las ventajas de la descentralización”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 118, 2020.

<sup>3</sup> Rivero Ortega, Ricardo, “El papel de las entidades locales en la reactivación económica”, *Administración y ciudadanía*, 1, 2021.

<sup>4</sup> Galán Galán, Alfredo, “Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación”, *Revista Catalana de Dret public*, 63, 2022.

crisis y hay que estar preparados para afrontarlas. Una sociedad será tanto más fuerte cuanto mayores sean sus recursos ante contingencias<sup>5</sup>.

Un ejemplo muy vinculado a tal propósito de los fondos serían las inversiones incorporadas por la Adenda al Plan aprobada el 6 de junio de 2023, con inversiones y reformas dirigidas a impulsar la autonomía estratégica energética, agroalimentaria, industrial, tecnológica y digital. En esta línea, la Federación Española de Municipios y provincias (en adelante, FEMP) pidió que 3500 millones de la adenda se destinaran a la sustitución del alumbrado incandescente de los edificios públicos por LED, para favorecer el ahorro y la eficiencia energética. Todo el apoyo a la transición ecológica y digital, desde su reconocimiento como factores de sostenibilidad en el largo plazo, encaja bien en los objetivos del plan. Y efectivamente podría ser tal su resultado, si efectivamente se mide y comprueba que cada inversión contribuye en tal sentido y no conspira contra el mismo (principio de no causar un daño significativo).

Las referencias a las entidades locales en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia nos apuntan el grado de reconocimiento de su papel mediante la participación – articulada a través de la FEMP – en forma de “Diálogo con las entidades locales”, en el marco del proceso de consultas para dar participación a todos los agentes. Así mismo, las apelaciones a la coordinación entre todos los niveles de gobierno, desde la pretensión de favorecer la participación de comunidades autónomas y entidades locales, a las cuales se las tendría en cuenta en la gobernanza, “en sus respectivas competencias”

Con el fin de conseguir un consenso duradero, se destaca la importancia de cuidar la neutralización política en la gestión, evitando controversias que sin embargo sí se dieron por el reparto. Muchas protestas y amenazas de recursos en los tribunales marcaron los meses iniciales de llegada y convocatoria de los fondos, tanto entre comunidades autónomas como entre municipios. Tanto “ruido” amenaza por supuesto la

---

<sup>5</sup> Merino Estrada, Valentín/Rivero Ortega, Ricardo, *La gestión de los fondos de recuperación por las entidades locales*, CEMCI, Granada, 2022.

percepción europea sobre la ejecución en España, hoy además empañada por algunos escándalos puntuales de corrupción<sup>6</sup>.

La FEMP podría ser la instancia apropiada para lograr consensos y prevenir otros males, pero su papel parece haber sido más bien testimonial, ayudando e impulsando algunas líneas de reforma, poniendo a disposición documentos y presenciando el reparto en manos del Estado y las Comunidades autónomas.

La FEMP publicó en septiembre de 2023 su informe de seguimiento de los fondos *Next generation UE*. Tras las consideraciones generales, se entra en el papel de las entidades locales, detallando las consignaciones presupuestarias en los presupuestos generales del Estado de 2021, 2022 y 2023 y destacando que “las cantidades asignadas en las convocatorias han superado las expectativas”, debido a las múltiples convocatorias tanto del Estado como de las comunidades autónomas.

El informe subraya como impactos en la gestión de las entidades locales las medidas organizativas (creación de órganos, grupos de trabajo, comisiones), las medidas de recursos humanos (nuevas unidades y formación), la digitalización, las medidas de gestión y control presupuestario (fiscalización e intervención), los procedimientos administrativos, la contratación, las subvenciones, la evaluación ambiental y los instrumentos de colaboración público-privada.

También apuntaba las cuestiones pendientes: el tratamiento del IVA, el plazo de ejecución de las inversiones, la apertura del CoFFEE, la diferenciación de obligaciones entre entidad ejecutora y entidad instrumental, los gastos de difusión y comunicación como gasto subvencionable (elegible), la posibilidad de que empresas públicas prestadoras de servicios municipales sean beneficiarias o la devolución de intereses de demora de los remanentes no dispuestos en las ayudas del PRTR.

La FEMP también detalla en este informe su coparticipación en la gobernanza del Plan y la gestión directa que ha asumido de proyectos destacables (ayudas al

---

<sup>6</sup> Rivero ortega, Ricardo, “La controvertida gestión de los fondos de recuperación en España: exigencias europeas y consenso futuro”, *Revista española de Derecho europeo*, 80, 2021.

comercio en zonas rurales y turísticas, promoción de estilos de vida saludable, dispositivos y atención y protección a las víctimas de violencia o proyectos de experiencia turística). La gestión de los fondos explica la incorporación de más personas a su organización y también, como después veremos, la aprobación de un Plan de medidas antifraude que es un documento modelo para las entidades locales.

Aunque se haga referencia también a la Agenda 2030 (objetivos de desarrollo sostenible) y toda la transformación que comporta, desde mi punto de vista, lo más importante para las entidades locales es que los fondos representan una oportunidad para transformar la economía, generar empleo, nuevos puestos de trabajo en el contexto de esta transición hacia la inteligencia artificial, cuyas repercusiones sobre las oportunidades profesionales no son precisamente triviales. En esta línea se incluyen por ejemplo las “Aulas Mentor”, en municipios con menor acceso a la formación profesional, para aproximar las oportunidades y fijar población, con especial énfasis en las mujeres rurales y colectivos más vulnerables. Y esto se puede predicar tanto de los municipios como de las diputaciones provinciales<sup>7</sup>.

Una primera conclusión que nos ofrece este análisis se resume en la idea de que las entidades locales han recibido fondos y están ejecutándolos en cantidades relevantes y áreas prioritarias, aunque a continuación veremos si tanto como podría haberse gestionado.

## **2. ¿PEDIR O NO PEDIR FONDOS? OPORTUNIDADES Y RIESGOS EN LA TOMA DE DECISIONES SOBRE PRESENTACIÓN DE PROYECTOS.**

El momento más difícil de sostenibilidad financiera de las haciendas locales tuvo lugar tras la crisis económica de 2008, cuando los ingresos generados por la construcción y el urbanismo se desplomaron. Entonces se arbitraron planes especiales de recuperación que obligaron a ayuntamientos y diputaciones a presentar proyectos

---

<sup>7</sup> Colás, Jesús, “los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho local*, 55, 2021.

(los planes E), con desigual resultado. Ahora se presenta una nueva oportunidad, pero el reparto de los fondos europeos puede no ser homogéneo y alcanzar a todos los municipios y provincias, sino discriminarlos en función de sus capacidades para captar y gestionar los recursos.

Por supuesto, las entidades locales españolas tienen suficiente experiencia en la solicitud y gestión de fondos europeos, aunque el grado varía mucho en función de las dimensiones, las oportunidades y la iniciativa de sus cargos públicos y funcionarios especializados. Las diputaciones provinciales y los ayuntamientos de gran población tienen una ventaja indudable por el volumen de sus servicios, el grado de experiencia y las características mismas de su organización<sup>8</sup>.

Con independencia del tamaño, que importa, todos los responsables locales saben lo complejo que es ejecutar y justificar fondos europeos. A quien le sorprenda la cuestión planteada entre interrogantes en este artículo, probablemente le resulta ajena la realidad de la gestión local. Para los pequeños y medianos municipios, de manera muy clara, la solicitud de nuevos proyectos comporta una carga de gestión adicional que sus capacidades no siempre pueden asumir, amén de los riesgos derivados de los problemas en la realización efectiva. Sólo la presentación de solicitudes, la preparación de los proyectos, ya supone un sobreesfuerzo difícil de afrontar.

Además, los municipios debían estar preparados y preavisados de las convocatorias para participar con plena solvencia en la concurrencia. Salvo en los casos de subvención directa, los menos, muchas veces se han planteado procesos abiertos en los que se presentaban gran número de entidades y sólo algunas tenían una idea construida sobre lo que podían proponer y efectivamente lograr. Esto es así porque, entre las peculiaridades de los fondos *Next Generation*, debemos señalar la extraña figura de la manifestación de interés.

---

<sup>8</sup> Romero Hernández, Federico, “Las entidades locales ante los fondos europeos”, *Revista de Estudios Locales*, 1, 1998.

Estos llamamientos para sondear la demanda potencial de fondos pueden estar justificados en la ejecución de planes de una envergadura extraordinaria, pero desconcierta a los operadores administrativos, que no están acostumbrados a mostrar con antelación sus actitudes ante posibles asignaciones de recursos. Desde una perspectiva jurídica, es esta una técnica difícil de calificar en nuestra dogmática administrativa. Para la gestión, supone adelantarse al conocimiento mucho más detallado de cada uno de los extremos de la convocatoria.

Varias de estas peticiones de manifestación de interés se articularon desde el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana: por ejemplo, manifestaciones de interés sobre zonas de bajas emisiones y apoyo al transporte público, manifestaciones de interés sobre proyectos para el Plan de Impulso para la rehabilitación de edificios públicos o manifestaciones de interés sobre el Programa de rehabilitación. Si después los ayuntamientos beneficiarios coincidieron o no con aquellos que participaron en los procedimientos, lo deben saber los órganos responsables, pero lo cierto es que la información fluía por cauces atípicos, y no siempre de forma simétrica entre todos los potenciales interesados.

Más allá de las dudas interpretativas y aplicativas que plantean estas peticiones de manifestación de interés, lo cierto es que las líneas antes ejemplificadas representan oportunidades incuestionables para los municipios, tanto en lo que se refiere a la transición en clave de sostenibilidad como a la parte económica, para favorecer la recuperación con inversiones de largo plazo. ¿Qué ayuntamiento no estaría interesado en favorecer la movilidad sostenible o promover la transformación digital del transporte urbano y metropolitano? Pues bien, probablemente aquellos ya muy avanzados en esta línea se encontraban en condiciones de ventaja, mientras otros muchos rezagados pueden haberse quedado en la misma o peor posición tras la asignación de los fondos, que eventualmente podrían haberse repartido con un criterio uniforme y equitativo entre todos los municipios españoles.

Lo mismo podría decirse respecto de las políticas de igualdad de las entidades locales, que también pueden ser impulsadas con fondos del Plan de Recuperación,

Transformación y Resiliencia. Si su financiación o no depende de la presentación de proyectos concretos, la audacia y proactividad de unos puede favorecerlos, en perjuicio de otros que podrían ser precisamente los más necesitados

Y similares consideraciones cabría predicar en torno a los planes de renovación de vivienda, que también pueden ser financiados. Este es un sector de gran impacto económico y social, así que debería calibrarse si los recursos han de alcanzar sólo a los municipios con capacidad de activar estos planes, o a aquellos que por sus condiciones urbanísticas lo necesitan con mayor urgencia, que una vez más podrían coincidir con los que disponen de menos recursos humanos y capacidades técnicas más modestas.

También programas de impulso a la rehabilitación de edificios públicos (PREP), dice el Plan “...que persigue una rehabilitación sostenible del parque público institucional...de entidades locales para todo tipo de edificios de titularidad o uso público. Con una clara vocación ejemplarizante y el carácter integrado que reclama la Agenda Urbana Española y la nueva Bauhaus europea (sostenibilidad, inclusión y estética), sin perder de vista el principal objetivo de ahorro energético”.

Lo mismo ocurre con proyectos sobre eficiencia energética tan prometedores como los proyectos de apoyo a comunidades energéticas locales. Estas inversiones pueden suponer un ahorro considerable en el gasto de calefacción, por ejemplo, pero no está claro que se asocien a los lugares donde el riesgo de pobreza energética sea mayor. La distribución está condicionada por la iniciativa previa.

La realización efectiva de la Agenda urbana española, al fin, alimentada con los fondos del Plan de recuperación y resiliencia, puede resultar desigual y acentuar las diferencias entre ciudades en función de su tamaño y las capacidades de sus gestores. Por no hablar de los impactos presupuestarios, sobre la creación de empleo o los niveles de endeudamiento. En un medio plazo lo veremos.

Entre las líneas estrella se encuentra sin duda la digitalización: 3000 millones de euros para la transformación digital del sector público, con el propósito de que la relación con ciudadanos y empresas sea por defecto digital. Este impulso modernizador



es una prioridad absoluta del plan, aunque no debería pasarse por alto la importancia de la atención en persona para resolver dudas y atender otras necesidades especiales. El grado de digitalización es otro factor de potencial desequilibrio entre municipios por sus dimensiones.

La hoja de ruta 5G, con sus medidas de apoyo a las entidades locales, incluye buenas prácticas para la reglamentación de las infraestructuras de las redes de telecomunicaciones. Esta inversión es clave para el futuro, no sólo para la gestión obligada de servicios municipales por vía electrónica, sino también para la calidad de vida y el atractivo de asentamiento de población y localización de actividades económicas. Si esto se logra en los municipios de menor población, sus efectos podrían ser multiplicadores.

Ahora bien, la solicitud, recepción, ejecución y justificación de los fondos se produce en un contexto de insuficiente adaptación del estatuto de los municipios de menor población, miles de ayuntamientos españoles en zonas rurales y poco pobladas. La reciente reforma de la Ley de Bases de Régimen local por mor de un Real Decreto-Ley, que incluye las previsiones sobre prestación telemática de servicios (antes contenidas en un borrador de Anteproyecto de Ley) no parece suficiente para aligerar las cargas burocráticas a los pequeños municipios<sup>9</sup>.

En fin, al concluir la ejecución del plan se verá si algunos municipios se han beneficiado mucho más que otros, porque al asignar en función de la demanda, puede ocurrir que esta sea inequitativa y acelere la existencia de municipios de dos velocidades: aquellos que han solicitado y recibido cantidades considerables de fondos europeos y los que apenas se han beneficiado. Si además esta dicotomía coincidiera con la separación entre los entes locales que atraen población y aquellos otros con pérdida, uno de los principales desequilibrios nacionales se habría desatendido.

---

<sup>9</sup> Rivero Ortega, Ricardo, "El estatuto de los pequeños municipios", en Font i llovet, Tomás (Dir.), *Repensar el gobierno local: perspectivas actuales*, Barcelona, 2023.

La gestión de los fondos difícilmente se puede hacer sólo con los medios y la organización preexistente. Las adaptaciones y refuerzos para su correcta administración son prácticamente inevitables.

### 3. LA RECEPCIÓN DE LOS FONDOS Y SU GESTIÓN: MEDIDAS ORGANIZATIVAS Y PROCEDIMENTALES.

Los cambios y nuevos medios que se necesitan para recibir y ejecutar los fondos no están al alcance de todos los entes locales. No me parece exagerada esta preocupación porque la logística de la gestión de los fondos europeos apenas puede ser asumida por municipios de gran población. Una vez se reciben los recursos, es necesario desplegar toda una serie de medidas organizativas y procedimentales que no están al alcance de municipios pequeños y medianos, entidades locales cuyo estatuto y régimen jurídico, además, no ha sido adaptado como reclamaban alcaldes y alcaldesas hace tiempo<sup>10</sup>.

Crear una estructura y contratar personal comporta, además de costes adicionales y por tanto variaciones presupuestarias, la selección de personas con suficiente experiencia y conocimientos para desarrollar estas tareas. Puede suponerse que el número de gestores especializados en este tipo de proyectos es limitado, así que cuando todas las organizaciones administrativas demandan el mismo perfil simultáneamente, no va a ser nada fácil incorporar a la plantilla en todos los entes locales personas del nivel requerido. E incluso si se logra contratar sujetos con buenas aptitudes, la formación requerida para prepararse a fondo conllevará un tiempo adicional al de la selección, procedimientos en sí mismos nada sencillos.

Esto en lo que se refiere al personal, un mínimo comentario sobre una situación que puede haberse reproducido en ayuntamientos y diputaciones provinciales. Si hay dificultades para incorporar a las plantillas letrados concedores del régimen local o

---

<sup>10</sup> Rivero Ortega, Ricardo, “¿Pueden esperar mejoras de su estatuto los pequeños municipios en la España despoblada?”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 255, 2022.

técnicos versados en contratación administrativa, puede suponerse que las personas cualificadas en fondos *Next Generation* no serán fáciles de localizar.

Además de los recursos humanos, son también necesarias medidas estructurales. La organización administrativa debe adaptarse, lo cual está previsto desde el Real Decreto-ley 36/2020, en su artículo 24: “1. El órgano organizará los medios y recursos de conformidad con el instrumento de planificación estratégica aprobado. 2. Por razones de eficacia y eficiencia, podrán constituirse unidades administrativas de carácter provisional para la gestión y ejecución de proyectos financiables con cargo a fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en las que se centralizará la gestión de los proyectos y acciones del referido plan. “. Estas previsiones están dirigidas a la Administración General del Estado, pero las normas autonómicas han reproducido contenidos similares y, en todo caso, forma parte de la potestad organizatoria de cada nivel territorial tomar las decisiones en este sentido.

Sobre la creación de estas unidades administrativas y sus repercusiones sobre las relaciones de puestos de trabajo, se ha pronunciado Rafael Jiménez Asensio, señalando las distintas opciones posibles y el cambio que podría propiciarse en los modos de gestión, evolucionando hacia una ejecución basada en objetivos<sup>11</sup>.

Cualquier modificación estructural en una organización administrativa intermedia o grande requiere varios meses y afecta en distintos modos al conjunto general. Además de las cuestiones procedimentales, son precisas soluciones logísticas (asignación de espacios) y encajar las competencias atribuidas para evitar problemas de descoordinación o solapamiento de áreas decisionales. La creación de unidades específicas para los fondos europeos no es una mala idea, pero no es fácil de ejecutar en tiempos breves.

Y es que esta tarea se solapa con otras regulares y típicas del organigrama burocrático de un ente local (municipios de gran población o diputaciones provinciales)

---

<sup>11</sup> Jiménez Asensio, Rafael, “Desafíos organizativos en la gestión de los fondos europeos derivados del plan de recuperación. Administración divisional versus administración por proyectos”, *Revista Vasca de Gestión de personas y organizaciones públicas*, 22, 2022

donde funcionan servicios especializados en gestionar proyectos europeos y tramitar expedientes contractuales. Asignar un carácter preferencial a la gestión de los fondos *Next Generation* podría perjudicar la realización de otras iniciativas también prioritarias para los gobiernos locales.

En general, los servicios de gestión económica y en particular de contratación de los entes locales trabajan al límite de sus capacidades. La complejidad de los procedimientos administrativos contractuales consume muchos esfuerzos y tiempos de personas especializadas, sin posibilidades reales de incrementar efectivos cualificados. Las exigencias procedimentales de la contratación pública se han enrevesado hasta tal punto que, sin unos servicios hiperespecializados, se complica sobremanera la ejecución de los presupuestos. Muchos entes locales han sufrido este problema en momentos de cambios de Corporación<sup>12</sup>.

Las soluciones previstas en la normativa propia de los fondos *Next generation* no son diferentes a las ensayadas en otros momentos con el fin de promover la reactivación económica. Un buen número de decretos leyes autonómicos han previsto en distintas situaciones aceleraciones de los procedimientos administrativos en general (licencias, evaluaciones ambientales, subvencionales) y de los contractuales en particular, pero es de sentido común pensar que, si todo es urgente, nada lo es, porque los medios son contados y los riesgos de incrementar los ritos tampoco son desdeñables: omisión de trámites o de garantías necesarias, errores de gestión o fraudes. La crisis Covid-19 y sus repercusiones sobre la buena administración en la contratación administrativa supuso una muy desagradable experiencia en este sentido.

Establecer nuevos protocolos de procedimiento parece la solución para agilizar, pero transformar toda la organización administrativa en clave simplificadora y agilizadora no es tan fácil como decirlo, ni siquiera si se logra hacer todo digital. Ya hemos aprendido que la transición hacia los medios electrónicos no comporta

---

<sup>12</sup> García Jiménez, Antonio, “Medidas en materia de contratación pública para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia”, en *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Aranzadi, 2021.

necesariamente más rapidez, no al menos en una primera etapa. Así pues, todas estas especialidades de gestión podrían tener una eficacia atenuada<sup>13</sup>.

Además, la agilización y simplificación podría perjudicar la posterior justificación de y cumplimiento de todos los límites y controles establecidos, en particular aquello relativo a la prevención de los conflictos de intereses. Las administraciones locales que están ejecutando los fondos ya han comprobado las complejidades de todas estas prevenciones, que se han convertido en un nuevo trámite ralentizador de la gestión, imprescindible con todo para evitar males mayores en el futuro.

#### **4. LA JUSTIFICACIÓN Y EL CONTROL DE LA CORRECTA EJECUCIÓN: PREVENIR LOS EXPEDIENTES DE DEVOLUCIÓN.**

Los gestores locales más experimentados en la obtención y ejecución de fondos europeos saben que es muy importante cumplir a rajatabla los requisitos de las convocatorias, no confundirse con los gastos elegibles y documentar plenamente cada uno de los resultados alcanzados. En el caso de los fondos *Next Generation*, el nuevo modelo de hitos y objetivos generó en un primer momento cierta perplejidad, después asumida por los solicitantes al diseñar sus proyectos. Pero la forma de medir y corroborar la consecución de estos hitos y objetivos no genera una total certidumbre.

Si no se cumplen los objetivos o se vulneran requisitos de las convocatorias, poco aportan en realidad el Derecho del Estado y las normas autonómicas al respecto. Algunos documentos publicados por el Ministerio de Hacienda, además de sesiones formativas insuficientes, han parafraseado textos de informes de la Comisión europea. Cada gestor local se ha visto en la tesitura de tener que interpretar el conjunto de

---

<sup>13</sup> Rastrollo Suárez, Juan José, "Instrumentos de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia", en Rivero Ortega, Ricardo (Dir.), *Modernización de la Administración pública para la ejecución del plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 2022.

disposiciones, entre las que debe tenerse muy en cuenta el Derecho común de subvenciones, con todos sus rigores<sup>14</sup>.

Muchas de las cuestiones aquí mencionadas se encuentran reguladas en la Orden de 29 de septiembre de 2021, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Los principios aplicables, el concepto de hitos y objetivos, el etiquetado verde y digital, los riesgos de posibles impactos significativos en el medio ambiente o el refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses se regulan en esta disposición, que también contempla garantías para evitar la doble financiación y lograr la correcta comunicación entre las entidades adjudicadoras y los adjudicatarios y ejecutores en todos los niveles. Obviamente, seguir las instrucciones de los ministerios que conceden las subvenciones es lo más recomendable<sup>15</sup>

Estas normas son, junto a la regulación del tipo de malversación o el fraude de subvenciones en el Código penal, las salvaguardas exigidas por el reglamento de condicionalidad, que invoca el principio de Estado de Derecho, una de las bases de todo el proceso de construcción europea<sup>16</sup>. La protección del presupuesto de la Unión comporta la existencia de autoridades y controles destinados a comprobar que la ejecución de los fondos ha sido impecable. Cualquier desviación de recursos o sospecha de corrupción activaría procedimientos que podrían culminar en la exigencia de devolver los recursos, amén de la previsión de las correspondientes responsabilidades.

Para evitar este resultado se habrían aprobado los planes antifraude<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Oportunamente dedicó la Asociación Española de profesores de Derecho administrativo su Congreso de 2022 a este tema. Las actas y ponencias pueden consultarse en el volumen coordinado por Eduardo Gamero Casado y Lucía Alarcón Soto, 20 años de la ley General de Subvenciones, Inap, Madrid, 2023.

<sup>15</sup> Ministerio de Política Territorial, Instrucciones para la Justificación de los proyectos relativos al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Orden 1204/2021, subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las administraciones de las entidades locales.

<sup>16</sup> Martín Rodríguez, Pablo J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, 2021. Sanz Caballero, Susana, *La Unión europea y el reto del Estado de derecho*, Aranzadi, 2023.

<sup>17</sup> Subirana de la Cruz, Susana/Fortuny, Miquel, "Implementación de medidas antifraude para la gestión de fondos Next Generatino", *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, 8, 2022.

El Plan antifraude aprobado por la FEMP nos ofrece una muestra del contenido posible de este tipo de documentos, que se inician con una explicación de su objeto y alcance (ciclo antifraude: prevención, detección, corrección y persecución), y continúan con el análisis del riesgo, la prevención de medidas adecuadas para evitarlo, la reducción del riesgo residual, la definición de medidas correctivas, el establecimiento de procedimientos de seguimiento, controles, así como procedimientos de corrección del conflicto de intereses. También han de establecer los pasos a seguir en el caso de que existan indicios de fraude o corrupción, localizando competencias en unidades organizativas concretas.

Un glosario de términos facilita la identificación de las situaciones de riesgo y los remedios. Se explican los conceptos de fraude, corrupción, conflicto de intereses, irregularidad, sospecha de fraude, control, lista de comprobación (check-list), bandera roja, entidad decisora, entidad ejecutora u órgano gestor. El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude se señala como el nodo central de la prevención de los riesgos, en constante comunicación con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)

El Plan antifraude de la FEMP define la estructura organizativa, para la gestión de los fondos y para la prevención de los conflictos. Se identifican varias áreas y sus funciones se detallan en anexos. A continuación, se menciona el Comité Antifraude, su composición y funciones. Las medidas y el procedimiento para reacción ante situaciones de conflicto de interés son también previstas en este documento, al igual que todas las medidas del ciclo: prevención, detección, corrección y persecución. El anexo II incluye un código ético y un buzón ético para presentar denuncias. Todo un arsenal, en fin, para evitar incurrir en situaciones que comporten riesgos reputacionales y devolución de fondos.

Más allá de la FEMP, en los ayuntamientos y diputaciones, debe destacarse el papel de los órganos de control internos y las responsabilidades de los interventores, figuras decisivas en todo este proceso que se verán sobrecargados de trabajo estos años. También los servicios jurídicos asumen responsabilidades relevantes.

El papel del Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Estado en la recopilación de toda la información a suministrar es relevante. Sus servicios operarán con las aplicaciones y herramientas informáticas creadas al efecto: Coffe y Minerva. El Ministerio de Hacienda será quien deba rendir cuentas ante las instituciones comunitarias, así que la valoración general dependerá de sus capacidades de coordinación de todo el sistema interadministrativo.

Por supuesto, también será crucial el papel del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, como órgano competente para mantener los contactos con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. Y qué decir del Tribunal de Cuentas, cuyos informes ya avanzan algunos problemas en la ejecución de los fondos. Las capacidades y el rendimiento real de los órganos de control españoles se van a poner a prueba durante los próximos años, de modo que cada instancia demostrará si sirve para cumplir los fines para los que fue creada, o lo contrario.

En general, todo el proceso de recepción, gestión y justificación de los fondos va a poner a prueba el sistema administrativo español. En un medio plazo podremos hacer balance de lo que hemos sido capaces en nuestro país. También se podrán valorar las consecuencias positivas (o no) de los proyectos realizados, si los ayuntamientos y diputaciones dan o no un salto en las líneas estratégicas de la sostenibilidad y la digitalización.

## **5. ¿SON O SERÁN LOS ENTES LOCALES ESPAÑOLES MÁS SOSTENIBLES Y RESILIENTES TRAS LA GESTIÓN DE LOS FONDOS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN?**

Este último apartado propone un balance que quizás ya debería estar haciéndose en torno a los resultados concretos de la gestión de los fondos en la línea que los justificó: una Europa más preparada para el futuro y capaz de reaccionar ante contingencias imprevistas y desestabilizadoras responderá a las expectativas de los ciudadanos. Si los Estados miembros fracasan en sus políticas tras la crisis Covid-19 y



la situación generada por la Guerra de Ucrania, la frustración puede generar inestabilidad política, crisis económica y auge de los extremismos.

Lo que puede ocurrir en el nivel macro, también puede proyectarse sobre el ámbito local. Aquellos ayuntamientos y diputaciones provinciales que aprovechen bien los fondos y las oportunidades de la recuperación, con su auge de liquidez (derivado de la inflación), dispondrán de recursos para contingencias en el porvenir. En cambio, los gobiernos locales que pierdan esta oportunidad, se expondrán a turbulencias cuando se produzcan nuevas fases de ajuste, tiempo en el que de alguna manera ya se entrado en 2024, ya que los excepciones a la regla de gasto llegan a su fin.

Así pues, en el momento de volver a equilibrar los ingresos y los consumos, habrá que analizar si las inversiones realizadas redundan realmente en sostenibilidad, reducción de costes o impulso de la actividad económica. Aquellos ayuntamientos y provincias que hayan invertido bien sus recursos, y elegido proyectos con retornos, se beneficiarán de su acierto, mientras que los que se equivoquen en sus opciones, sufrirán consecuencias en términos de desajuste económico y falta de resultados.

Por ejemplo, los fondos ofrecen oportunidades en la línea de sostenibilidad que pueden comportar ahorros. Ahora bien, ¿realmente han reducido su factura energética los municipios y provincias? Esto debería estar midiéndose. La sustitución de tecnologías en el alumbrado público podría y debería haber propiciado este efecto económico de largo plazo. Los ayuntamientos podrían hacer balance y ofrecer sus resultados, que pueden considerarse probablemente entre los hitos y objetivos cualificados.

Otro indicador de éxito o fracaso relevante para valorar la efectividad de la gestión de los fondos: ¿Es más sostenible la movilidad? Sería revelador contrastar los datos de contaminación y de circulación de vehículos privados, en particular en las llamadas zonas de bajas emisiones. Aun nos falta información precisa y transparente sobre este tipo de indicadores. La pandemia supuso una drástica reducción de la

movilidad, pero la impresión que tenemos cuatro años después es la vuelta a unos niveles de circulación y emisiones muy similares a los anteriores.

Quizás las políticas verdaderamente audaces estén inéditas. Así, faltan en mi opinión políticas de fomento de la opción verdaderamente más sostenible, ambiental y económicamente: caminar. Esta alternativa compite directamente con los servicios municipales y supone una verdadera disrupción inversa, una vuelta al pasado. Por ello no es de extrañar que no se implementen, a diferencia de lo que ocurre en otros países.

Al fin, los fondos van a servir para impulsar y acelerar prioridades estratégicas que ya se encontraban en la agenda local. En este sentido, pueden citarse como ejemplos el Código de Buenas Prácticas ambientales de la Agenda Local 21, la Red española de Ciudades por el Clima, la Red de gobiernos locales + biodiversidad o la Agenda Hábitat<sup>18</sup>.

En el plano de la digitalización, veremos los avances reales de las inversiones en función del grado de éxito en la teletramitación y la atención al ciudadano, una exigencia reforzada por el Derecho europeo y la más reciente reforma de la Ley de Bases de Régimen local. Así pues, si se elimina por completo la necesidad de presencia física en los trámites municipales, algo habremos avanzado, porque las últimas reformas legales han intentado incorporar exigencias europeas de prestación de servicios a distancia a las entidades locales, invocando el papel de las diputaciones provinciales.

Los sucesivos intentos para llevar la Administración electrónica al minifundismo municipal español han sido hasta ahora poco exitosos. Si los fondos *Next Generation* cambian tal estado de cosas, al menos habrán servido para cumplir leyes pendientes hace tiempo.

---

<sup>18</sup> FEMP, *20 años de políticas locales de desarrollo sostenible en España*, 2021.

## REFERENCIAS

BILBAO UBILLOS, Javier, “La estrategia europea de recuperación frente a la crisis derivada de la pandemia: el Plan español de recuperación, transformación y resiliencia”, *Unión Europea Aranzadi*, 1, 2022.

Comisión Europea, Guía técnica sobre la aplicación del principio “no causar un daño significativo”,

COLÁS TENAS, Jesús, “Los gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho local*, 2021.

DARNACULLETA GARDELLA, Mercé, “Planes antifraude, integridad y compliance de las entidades locales”, *Anuario de Derecho municipal*, 2023.

FEMP, *20 años de políticas locales de desarrollo sostenible en España*, 2021.

Federación de municipios y provincias, Informe de seguimiento de los fondos Next Generation,

FEMP, *Plan antifraude*, 2022.

GALÁN GALÁN, Alfredo, “Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación”, *Revista Catalana de Dret Public*, 63, 2021.

GAMERO CASADO, Eduardo/Alarcón Soto, Lucía, *20 años de la ley General de Subvenciones*, Inap, Madrid, 2023.

GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio, “Medidas en materia de contratación pública para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia”, en *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Aranzadi, 2021.

GARCÍA MUÑOS, Julio César/VILLASALEM DÍAZ, Manuel, “El cuadro de mando integral para el control de los fondos europeos en el ámbito local”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, 4, 2023.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, Organización administrativa y gestión por proyectos (El caso de las unidades administrativas temporales y estructuras similares de gestión de proyectos financiados con fondos europeos), la Administración al día

“Desafíos organizativos en la gestión de los fondos europeos derivados del plan de recuperación. Administración divisional versus administración por proyectos”, *Revista Vasca de Gestión de personas y organizaciones públicas*, 22, 2022.

MARTÍN RODRÍGUEZ, Pablo J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, 2021.

MERINO ESTRADA, Valentín/RIVERO ORTEGA, Ricardo, *La gestión de los fondos de recuperación por las entidades locales*, Cemci, Granada, 2022.

Ministerio de política territorial, *instrucciones para la justificación de los proyectos relativos a plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Orden 1204/2021, subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las Administraciones de las entidades locales*

Ministerio de Hacienda y Función pública, *Metodología de gestión de hitos y objetivos del PRTR*, 2022.

Oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación, *Guía básica plan de Recuperación, transformación y resiliencia*, 3 de marzo de 2023.

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, “El Plan de recuperación, transformación y resiliencia como oportunidad para impulsar la administración digital, con especial atención a la administración local”, *Revista de Estudios Locales*, 248, 2020.

“Instrumentos de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, en Rivero Ortega, Ricardo (Dir.), *Modernización de la Administración pública para la ejecución del plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 2022.

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José (Dir.)/GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio (Coord.), *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Aranzadi, 2021.

RIVERO-ORTEGA, Ricardo (Dir.), *Modernización de la Administración pública para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Ratio Legis, Salamanca, 2020.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, “La controvertida gestión de los fondos de recuperación en España: exigencias europeas y consenso futuro”, *Revista española de Derecho europeo*, 80, 2021.

“El papel de las entidades locales en la reactivación de la economía”, *Administración y Ciudadanía*, 1, 2021.

“La controvertida gestión de los fondos de recuperación en España: exigencias europeas y consenso futuro”, *Revista española de Derecho europeo*, 80, 2021.

“¿Cumplen el Derecho europeo y estatal las normas autonómicas sobre la gestión de los fondos de recuperación?”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 219, 2022.

“¿Pueden esperar mejoras de su estatuto los pequeños municipios en la España despoblada?”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 255, 2022.

“Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las ventajas de la descentralización”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 118, 2020.

“El estatuto de los pequeños municipios”, en Font i llovet, Tomás (Dir.), *Repensar el gobierno local: perspectivas actuales*, Barcelona, 2023.

ROJO FERNÁNDEZ, Ignacio, “Los habilitados y el plan de recuperación, transformación y resiliencia”, *Consultor de los ayuntamientos y los juzgados*, 10, 2022.

ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, “Las entidades locales ante los fondos europeos”, *Revista de Estudios Locales*, 1, 1998.

SANZ CABALLERO, Susana, *La Unión europea y el reto del Estado de derecho*, Aranzadi, 2023.

SUBIRANA DE LA CRUZ, Susana/FORTUNY, Miquel, “Implementación de medidas antifraude para la gestión de fondos Next Generatino”, *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, 8, 2022.

Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización de los planes antifraude aprobados por las entidades locales que participen en la ejecución de las medidas del plan de recuperación, transformación y resiliencia*, 2023.