

Administración de resultado en la lógica de los planes nacionales de España e Italia

Result administration in the logic of the national plans of Spain and Italy

Sveva SPERANZA

Universidad de Cassino y del Lazio Meridionale

speranzasveva@gmail.com

ORCID 0009-0009-2993-8266

Recepción: Mayo 2025

Aceptación: Julio 2025

RESUMEN

Este trabajo analiza la evolución del principio de buena administración en el marco del Derecho europeo, destacando su reconocimiento como derecho fundamental en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Se examinan experiencias comparadas, especialmente en España e Italia, en relación con los planes nacionales de recuperación (PRTR y PNRR) tras la pandemia de COVID-19. A través del instrumento Next Generation EU, se promueve la transformación digital, la sostenibilidad y la eficiencia administrativa. El estudio subraya el impacto de estos planes en la gobernanza pública, marcando un cambio hacia una administración orientada a resultados y sometida a mayor control jurídico.

Palabras clave: Buena administración, Next Generation EU, gobernanza pública, Planes de recuperación, orientación a resultados.

Clasificación JEL: K32

ABSTRACT

This paper analyzes the evolution of the principle of good administration within European Union law, emphasizing its recognition as a fundamental right in the Charter of Fundamental Rights of the EU. It examines comparative experiences, particularly in Spain and Italy, through the National Recovery Plans (PRTR and PNRR) following the COVID-19 pandemic. The Next Generation EU instrument promotes digital transformation, sustainability, and administrative efficiency. The study highlights the impact of these plans on public governance, marking a shift toward a results-oriented administration subject to increased legal oversight.

50

Key words: Good administration, Next Generation EU, Public governance, Recovery Plans, Results-oriented approach

JEL Classification: K32



1. EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN DE RESULTADO

Una cuestión de importancia capital en la actualidad, que ha obtenido el apoyo de ciudadanos, agentes económicos, políticos y usuarios de servicios, consiste en la construcción de una administración pública "mejor". La administración de resultado se refiere a una gestión de los recursos públicos que respete los principios fundamentales de eficiencia, transparencia, imparcialidad, responsabilidad y participación. La noción de buena administración (Rodríguez-Arana Jaime, 2013)¹, que pertenece al Derecho nacional, se ha enriquecido aún más de la mano del Derecho de la Unión Europea, que ha hecho hincapié en el doble objetivo de garantizar el control de las actividades administrativas y proteger los derechos de los ciudadanos. Así, el Tratado de Lisboa reconoce y garantiza una serie de derechos a los ciudadanos europeos, entre los que se encuentra el "*derecho a una buena administración*" y en particular, los derechos de los ciudadanos a actuar frente a la acción administrativa. Por su parte, el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea² reconoce el derecho de los ciudadanos a una buena administración³ (Rodríguez-Arana Jaime, 2012), incluido el derecho a la imparcialidad, a la razonabilidad de los plazos procesales, al "*aviso previo de rechazo*", al "*derecho a ser oído*", el derecho de acceso y la motivación de la medida judicial. Además, el párrafo 3 del art. 41 reconoce a todos el derecho a obtener reparación por los daños causados por las instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones.

51

2. PERFILES COMPARATIVOS: UNA MIRADA AL EXTERIOR

El deber de lograr el llamado resultado administrativo también se confirma en la experiencia de las administraciones europeas y de otros países.

Ya se ha hecho referencia a cómo el derecho a una buena administración es un elemento indispensable del Derecho administrativo general, y también debe tenerse en cuenta como deber jurídico en otros ordenamientos jurídicos nacionales.

Por ejemplo, en el Derecho público norteamericano, aunque no se suele utilizar el término "*buena administración*", resulta frecuente el uso de tal concepto por la jurisprudencia y

la doctrina para subrayar la importancia de las decisiones en el sector público para la calidad de los procedimientos administrativos.

La doctrina jurisprudencial de *hard look*, también conocida como *reasoned decision making*, es muy utilizada en la jurisprudencia del *common law* y muestra cómo en el derecho público moderno estadounidense <<el énfasis en el control de la arbitrariedad se ha desplazado hacia el control de la calidad del razonamiento administrativo>> (Levin y Gellhorn, 2007:103).

Pero incluso dentro de las fronteras de Europa, hay muchas experiencias de Estados miembros que contemplan la buena administración como criterio rector de la actividad pública.

En Francia está protegido como un valor constitucional y se regula específicamente en el artículo L. 231-5 del *Code des relations entre le public et l'administration* de 2015, que establece la posibilidad de inaplicar en algunas ocasiones el instituto jurídico del silencio administrativo en aras de una buena administración⁴.

En España, la configuración jurídica de la buena administración como un deber está muy extendida (Ponce Solé Juli, 2001); igualmente, en el derecho administrativo portugués, es considerable la idea de que la actividad administrativa persigue el bien común y los intereses públicos de la forma más eficiente posible⁵.

Examinando estas experiencias internacionales, se puede deducir que esta concepción de la buena administración ha experimentado tal evolución en las dos últimas décadas que ha sido elevada a criterio rector de la conducta pública y utilizada como criterio de resolución de conflictos.

2.1 El sistema Next Generation de la Unión Europea

En este contexto, es importante centrar la atención en el instrumento de Next Generation de la Unión Europea (NGUE), que se presenta como un banco de pruebas, un verdadero test para una Europa que se ha equipado con las herramientas necesarias para superar la crisis económica generada por la pandemia del COVID-19.



La Unión Europea, en respuesta a la crisis, ha dado a los Estados miembros un impulso a la recuperación económica a través del programa *Next Generation EU*. Representa una oportunidad de crecimiento y desarrollo para todos los Estados miembros de la UE, no solamente desde el punto de vista económico sino también desde el de la sostenibilidad, ya que pretende reducir las consecuencias negativas causadas por la pandemia.

El plan *Next Generation* contiene un elemento fundamental, a saber, *el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, que, por su contenido altamente innovador, dio lugar a la promulgación de legislación *ad hoc*: el Reglamento (UE) 2021/241.

Este último estipula que los Estados miembros, para obtener los fondos o seguir utilizándolos, deben destinarlos a aplicar políticas acordes con los objetivos propios de la UE, como la transición ecológica; la transformación digital y el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, incluida la cohesión económica; el empleo, la productividad y la competitividad; la investigación, el desarrollo y la innovación; la cohesión social y territorial; la salud; la resiliencia económica, social e institucional, también con vistas a aumentar la resistencia y la preparación ante las crisis; y las políticas para la próxima generación, los niños y los jóvenes, incluidas la educación y las cualificaciones⁶.

53

Por ello, los países miembros deben presentar Planes Nacionales cuyos objetivos deben abarcar los seis ámbitos mencionados.

La Comisión Europea, en particular, da prioridad al sector digital y a la transición verde. Esto se debe a que la transformación digital se considera el principal motor de la innovación y el crecimiento económico, creando nuevas oportunidades para las empresas y mejorando la eficiencia de los servicios públicos. Asimismo, la transición verde se considera crucial para garantizar las innovaciones tecnológicas en sectores clave como la energía, la construcción, la agricultura y el transporte. De este modo, Europa podrá reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, preservar la biodiversidad y mejorar la eficiencia energética, contribuyendo así a los objetivos climáticos de la UE (Casalino Paolo, 2021).

Cabe señalar que, mientras que el *Recovery and Resilience Facility* sólo hace referencia al término "verde" en relación con la transición, el PNRR italiano menciona expresamente

la "transición ecológica"⁷, entendida como estrechamente vinculada al cambio climático al que está expuesto dicho país.

La principal novedad de este paquete de ayudas, aparte de su cuantía, es su modo de financiación: por primera vez, la Unión Europea y sus Estados miembros han aceptado la mutualización de los riesgos y el fondo se financiará mediante la emisión de bonos europeos. Ello se debe a que los tratados constitutivos no contienen ninguna base jurídica para que la Unión dote de una arquitectura jurídica global a un programa como el plan de recuperación pospandémica.

El principio de atribución (art. 5.1 TUE) obliga a la UE a respetar los límites de sus competencias materiales o funcionales a la hora de formalizar en actos jurídicos medidas necesarias desde el punto de vista político o económico, según las circunstancias. En este caso, la especificidad del ámbito de aplicación *ratione materiae* de los pilares de la NGEU hace imposible adoptar un único acto legislativo que los englobe a todos.

54

Así, el NGEU se basa en instrumentos jurídicos interdependientes adoptados en tres ámbitos diferentes del Tratado: el presupuesto europeo, la coordinación de las políticas económicas y la política de cohesión.

En efecto, la multiplicidad de bases jurídicas puede generar confusión, ya que las normas y principios rectores de un pilar del NGEU pueden no ser del todo aplicables al resto.

Sin embargo, los principios y garantías que rigen las finanzas públicas europeas no son más que una manifestación sectorial de principios generales del Derecho como el principio de legalidad, el principio de control democrático o el derecho a una buena administración.

Pues bien, en la base de la NGUE se encuentra el presupuesto europeo que financia la administración pública europea y, en particular, los programas de gasto de las políticas europeas; su configuración jurídica se consagra en reglamentos adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, mientras que la ejecución se encomienda a la Comisión Europea (art. 317 TFUE), órgano encargado de activar el procedimiento de rendición de cuentas (art. 319 TFUE)⁸.



El presupuesto europeo, reforzado por el Next Generation UE, proporciona a la UE los medios necesarios para hacer frente a las consecuencias de la crisis económica surgida a raíz de COVID-19.

En concreto, el Reglamento 2093/2020 de la UE introdujo el Marco Financiero Plurianual (MFP), que representa el presupuesto a largo plazo de la UE, ya que abarca un periodo de siete años, de 2021 a 2027.

El presupuesto europeo a largo plazo también fija el límite de los recursos que la Unión, durante un periodo de al menos cinco años, puede invertir en las distintas políticas.

Los recursos financieros, útiles para financiar el plan, se consiguieron bien a través de las contribuciones aportadas por los Estados miembros (*rectius*: recursos tradicionales), bien a través de los "recursos propios" de la UE que requieren una capacidad de imposición directa por parte de la Unión Europea⁹. Estos últimos se aportaron precisamente para garantizar el reembolso de los títulos de deuda emitidos por la Comisión Europea¹⁰.

55

Las instituciones europeas, para cumplir este compromiso, han acordado introducir, de aquí a 2026, nuevos recursos precisamente para reembolsar los gastos relacionados con la financiación del NGUE, tales como los ingresos procedentes del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (RCDE UE); los recursos generados por el mecanismo de ajuste del carbono en las fronteras de la UE; y, por último, la parte de los beneficios residuales de las grandes empresas multinacionales que se asignará a los Estados miembros de la UE¹¹.

Cada Estado, como ya se ha mencionado, tiene que presentar a la Comisión Europea - encargada de gestionar el plan de la UE- el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia que esboza los objetivos, reformas e inversiones que se llevarán a cabo mediante el uso de los fondos del NGUE.

Hay que señalar que las disposiciones sobre *la governance*¹² económica prevén la suspensión total o parcial, a propuesta de la Comisión, de los fondos concedidos a un Estado miembro si el Consejo de la UE considera que éste no ha realizado esfuerzos suficientes para corregir su déficit excesivo, previa evaluación, no obstante, de la situación económica y social en la que se encuentra el Estado miembro.

Esta última observación pone de manifiesto las divergencias que caracterizan la gestión de las finanzas públicas a escala europea, así como la preocupación por un aumento desproporcionado de la deuda de algunos Estados, que ya estaban endeudados con la Unión antes de la pandemia. Las disposiciones también prevén que el Consejo levante la suspensión a propuesta de la Comisión¹³. Así descrito, el Plan de Recuperación difiere ciertamente de otros fondos de la UE en que el objetivo perseguido es la recuperación de la economía europea mediante la emisión de deuda común para financiar a los Estados miembros.

Ahora bien, si bien es cierto que la emisión de deuda común representó un punto de inflexión para la integración económica de la UE, también lo es que podría convertirse en un presagio de fracturas dentro de la propia Comunidad: el riesgo se refiere a la forma en que los Estados miembros decidan invertir los recursos. La preocupación es evidente.

56

Sobre este punto, para simplificar, citamos las palabras de Zsolt Darvas, miembro del *Bruegel Think tank*¹⁴, quien, refiriéndose a España e Italia, afirmó lo siguiente: << Son países que no tienen un historial feliz cuando se trata de gastar los fondos de la UE. Si el dinero se gasta mal, esto puede aumentar las tensiones dentro de la UE e impedir que se apliquen medidas de solidaridad similares en el futuro>>¹⁵.

Así pues, la prueba de fuego sigue siendo la calidad de los Planes, así como la capacidad de los Estados miembros para aplicarlos en el momento oportuno; ello se debe a que los fondos aportados por el NGUE están estrechamente vinculados a la aplicación por los Estados miembros de políticas acordes con los objetivos de la UE¹⁶.

No debe extrañar, por tanto, que la normativa europea relativa a la financiación de los Planes Nacionales, la forma y el calendario de su ejecución, determine una reducción de la discrecionalidad administrativa y un aumento del control jurisdiccional dentro de un resultado administrativo, adscribible al principio de legalidad, que vincula, en este sentido, al cumplimiento de la consecución de los objetivos previstos en el Plan, condición necesaria para poder obtener el desembolso de los recursos europeos (Interlandi Margherita, 2023).

Sólo queda por ver cómo se aplicarán estas innovaciones y si realmente producirán los resultados deseados.



3. LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR) ESPAÑOL

En el contexto inaugurado por el COVID-19, todos los países del sur de Europa se vieron especialmente afectados por las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, registrándose una contracción del PIB en la zona euro del 6,8%¹⁷. España ocupa un lugar destacado en la lista de países europeos que se han beneficiado de fondos de la UE para estimular la recuperación económica y apoyar proyectos orientados a la sostenibilidad y la digitalización.

En esta situación, de los 750.000 millones de euros con los que la Unión Europea ha dotado el Plan de Recuperación de la UE Next Generation, 140.000 corresponderán a España.

Estos fondos tienen un carácter extraordinario y comprenden los siguientes programas¹⁸:

- El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (672.500 millones de euros, el 60% a distribuir entre 2021 y 2022, y el 30% restante en 2023), sin duda la partida más importante.

- El programa REACT-UE (47.500 millones de euros)¹⁹.

- Horizon Europe (5.000 millones de euros).

- InvestEU (5.600 millones de euros).

- Desarrollo rural (7.500 millones de euros)²⁰.

En octubre de 2020 salió a la luz el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que marcó las directrices a seguir para la gestión de los citados fondos para impulsar la recuperación económica y empresarial, así como la transformación verde y digital de la economía española²¹.

La posición de España en este contexto viene determinada por varios factores.

En primer lugar, por el peso de la economía en la UE, siendo la cuarta economía europea (después del Brexit) y, proporcionalmente, una de las más afectadas por la crisis

económica generada por el COVID-19. Esto se debe, entre otras cosas, al peso que el sector servicios, principalmente el turismo, tiene dentro del PIB, generando, inevitablemente, un fuerte impacto en el empleo.

En segundo lugar, cabe destacar la fragilidad del gobierno que tuvo que asumir la gestión de la crisis provocada por la pandemia.

En tercer lugar, la gestión de los ingentes fondos europeos previstos para España -casi el 20% del total- recae sobre unas administraciones públicas envejecidas, ya penalizadas por crisis anteriores, con recursos escasos y procedimientos complejos. Requiere que las administraciones públicas implementen los objetivos del plan con "inteligencia de decisión" y corrijan las inercias del tejido empresarial.

Simplificación y agilidad, por tanto, resuenan con renovado vigor como pautas de trabajo futuro en conjunción con la coordinación de las autoridades municipales para impulsar los objetivos de la NGUE.

Por supuesto, para que se alcancen los estándares europeos, deben superarse las interpretaciones rígidas del vínculo social y la finalidad de los servicios requeridos, avanzando más bien hacia operaciones más funcionales y transversales.

Lo realmente decisivo es lograr la máxima productividad de los recursos asignados adaptando el marco jurídico nacional (y su interpretación) a un nuevo escenario económico, en el que ya no caben las trabas formales y procedimentales ancladas en la "desconfianza" de una administración ineficiente.

3.1 El buen gobierno según los cánones del PRTR

El objetivo de concretar los principios de eficacia y eficiencia por parte de los prestadores de servicios en el ámbito administrativo inspira constantemente el sistema administrativo español, mostrando no pocas analogías con el ordenamiento jurídico italiano. En efecto, se insiste constantemente en los mismos principios que guían la actuación administrativa italiana, a fin de favorecer la actuación pública.

A efectos de un marco general es posible referirse, en primer lugar, a la Constitución Española, que establece la completa sujeción de los poderes públicos a la ley en general²²



y de las administraciones públicas al control judicial²³. Pero, al mismo tiempo, dotó a la Administración pública de una legitimidad democrática indirecta a través de la función directiva que el Gobierno ejerce sobre ella²⁴.

En este orden de ideas, la doctrina española²⁵ insiste en el concepto de "buen gobierno", que no debe confundirse con el desempeño de las funciones gubernamentales *strictu sensu*. Entendido así, el buen gobierno se concreta en la correcta gestión de los recursos del Estado en los asuntos de la administración, regulando los distintos niveles e instituciones.

En este punto, cabe mencionar la Ley 19/2015, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, garantizar el derecho de acceso a la información y establecer la información y estadísticas que deben publicar las entidades destinatarias de la ley.

59

En efecto, hay que señalar que en varias ocasiones el legislador español ha apostado por el principio de buen gobierno y buena administración, contando, para ello, con el apoyo de otros actores públicos para que esta gestión sea transparente y en beneficio de los ciudadanos²⁶.

En este contexto, parece necesario ir más allá de las formas tradicionales de ejercicio del poder, lo que presupone una profunda transformación del sistema que afecta a todos los niveles de gobierno -local, regional, estatal y supraestatal- y a los sectores económicos -público y privado²⁷.

Aunque el buen gobierno sigue anclado en las reflexiones teóricas que intentan delimitarlo, es sobre todo la idea de buena administración la que ha cobrado un impulso decisivo gracias a su reconocimiento jurídico y (como se ha subrayado anteriormente) a su amplia utilización judicial como parámetro de control del ejercicio de las funciones administrativas.

Dicho esto, el buen gobierno y la buena administración son nociones distintas de la "buena gobernanza", más limitada pero también más concreta para la función específica a la que se refiere. En efecto, este concepto se refiere a una forma de gobernanza más

cooperativa en la que los actores públicos y privados colaboran en la formulación y aplicación de las políticas públicas²⁸. Aunque se trata de un concepto originario del campo de la Ciencia Política, debe entenderse que guarda una estrecha relación con el derecho al buen gobierno, en el sentido de incluir este último en el primero: la calidad de la gobernanza de un país es un factor clave para sus resultados económicos y para garantizar el bienestar de sus ciudadanos.

No en vano, la gobernanza afecta a tres ámbitos esenciales: a) los métodos de elección y control de los gobernantes y las autoridades nacionales o sectoriales; b) la capacidad de gestionar los recursos gubernamentales y la aplicación de las políticas; y c) el respeto a los ciudadanos en un marco de transparencia y participación.

3.2 La planificación como instrumento de reforma de la actividad administrativa

60

La relación que existe entre la planificación y el Plan Español de Recuperación, Transformación y Resiliencia se corresponde con la que existe entre cualquier proceso y su resultado administrativo: un plan es el resultado de un proceso llamado planificación²⁹.

Es bien sabido que la función estatal se realiza a través de una estructura procedimental, que tiene su propio contenido y metodología. En este sentido, merecen atención las particularidades del PRTR como instrumento de ejecución del poder ejecutivo español.

De hecho, la línea elegida por la Administración española es planificar, organizar y reforzar los recursos existentes para gestionar mejor las inversiones europeas. Esto último exige extremar la prudencia en la selección de empresas, la concesión de subvenciones y los contratos públicos, ya que las Administraciones públicas no pueden correr el riesgo de malgastar recursos económicos, sino que, por el contrario, deben conseguir los máximos resultados.

Tres razones explican la necesidad de una planificación estratégica para emprender las reformas financiadas por la UE.

En primer lugar, la necesidad de completar los objetivos acordados.

En el último marco plurianual, las estimaciones no son satisfactorias: en Europa se realizó una media del 49% de los proyectos; España está incluso por debajo, con un 39% de



proyectos certificados para 56.000 millones de euros de financiación. Ante la complejidad y dificultad que entraña la gestión de los fondos europeos, es de esperar que algunas administraciones tengan dificultades para seleccionar las prioridades según el PRTR.

La pandemia ha afectado profundamente a los modelos productivos de la economía europea y encontrar buenas herramientas para asignar fondos no es una solución fácil para unas administraciones públicas que carecen de conocimientos adecuados, personal formado y un alto grado de eficiencia.

El segundo elemento a considerar es una reorientación de las prioridades y los proyectos. La cuestión *verde* de los fondos (alrededor del 40%) destina a la consecución de la eficiencia energética multitud de infraestructuras que de otro modo no podrían utilizarse. En efecto, el objetivo de los nuevos fondos es realizar más proyectos, precisos y acordes con los pilares del PRTR.

El tercer eje es la necesidad de que la administración asuma una visión estratégica de los fondos europeos y dirija su potencial de forma transversal, utilizando sistemas de decisión coordinados y no necesariamente en relación jerárquica. La planificación estratégica, por tanto, es la herramienta más funcional para vincular las ideas (política parlamentaria) a la ejecución (política pública).

61

Ya a partir de estos elementos, es posible considerar la enorme oportunidad que se presenta para la transformación del sistema administrativo español.

La planificación estratégica requiere también un liderazgo político que no pierda de vista la visión europea para que la administración pública sea el vehículo de la citada transformación y no la protagonista del cambio³⁰.

Este concepto, además, se inspira en el modelo de los organismos comunitarios de las Redes Transeuropeas y de la Red Natura 2000, que se elaboró mediante los denominados procedimientos compuestos³¹, en los que los momentos decisorios procedían (en un sentido sustantivo, no necesariamente cronológico) de abajo arriba, de conformidad con el principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE).

El Derecho de la Unión, en efecto, identifica varios criterios para resolver los conflictos que puedan surgir entre los distintos niveles de decisión: en primer lugar, los

procedimientos deben ser transparentes y, en consecuencia, controlables; en segundo lugar, el nivel central de planificación debe ser adecuado para decidir sustancialmente sobre cuestiones de detalle vinculadas a las circunstancias específicas del plan inferior; por último, desde el punto de vista procedimental, el ciudadano interesado y el organismo público sólo entran en contacto, como regla general, con la Administración nacional en el estrato en el que participa en la llamada decisión compuesta³².

La configuración del procedimiento compuesto y la forma de aprobación del plan europeo dependen, fundamentalmente, de los efectos jurídicos que el plan vaya a desplegar. Cuando el plan afecte únicamente a los Estados miembros (como en el caso de la planificación marco de las redes transeuropeas), bastará con que se concedan esos derechos de participación; cuando el plan vaya a desplegar efectos vinculantes para los Estados miembros y los particulares, deberá aprobarse en alguna de las formas previstas en el artículo 288 del TFUE (la decisión, por ejemplo, de aprobar la lista de lugares de importancia comunitaria de la red Natura 2000)³³.

62

Pues bien, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) constituye un proceso de planificación compuesto.

El mismo reglamento del *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* (es decir, el Reglamento UE 2021/241) prevé la identificación de indicadores y se desarrolla a través de informes de evaluación y seguimiento (Art. 30-32 Reglamento UE 2021/241). En el diseño de esta "Unión Europea de planificación", la planificación propia de los organismos de la Unión se limita a la definición de objetivos y medidas a adoptar, frente a las decisiones de planificación propias de los Estados miembros (las adoptadas en sus planes de recuperación y resiliencia).

Corresponde, pues, a los órganos de la Unión ejercer una función de coordinación y, como se ha explicado, de control a posteriori de la planificación nacional.

En el Estado español, de hecho, la aprobación del PRTR fue regulada, entre otras cosas, cuando el plan ya estaba en fase de elaboración, por el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública española.



El PRTR es un plan de "inversión y reforma" y el punto de partida de otros planes más concretos y de numerosas reformas legislativas³⁴. Es tal la importancia otorgada al PRTR, que a través del citado Real Decreto-Ley 36/2020 se crea un auténtico derecho administrativo especial (de excepcionalidad y urgencia) para la gestión de fondos en materia de procedimiento administrativo, contratación pública, convenios, subvenciones, evaluación ambiental, etc.

El PRTR tiene características típicas de los planes gubernamentales o de dirección política. En este sentido, efectivamente, parece criticable la falta de participación (debida, en parte, a los ajustados plazos impuestos por el Derecho de la Unión) en la elaboración del Plan que tanto las Cortes Generales como las Comunidades Autónomas tuvieron en su adopción.

4. EL IMPACTO DEL PLAN NACIONAL DE RECUPERACIÓN Y RESILENCIA (PNRR) ITALIANO EN LA GOBERNANZA ADMINISTRATIVA

63

El Consejo de la Unión Europea aprobó el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia italiano el 13 de julio de 2021³⁵. El plan define los objetivos y metas de la administración pública italiana, tal como se prevé expresamente en los acuerdos de aplicación firmados en la Unión Europea. En particular, el Reglamento n.º 241/2021 de la UE, en base al cual los Estados miembros han presentado sus planes nacionales, identifica los sectores a los que se ha dado prioridad en la fase de recuperación pospandémica. En efecto, son seis los pilares que han preocupado a las instituciones nacionales³⁶, centrados a su vez en tres pivotes estratégicos -compartidos a escala europea para el desarrollo de las administraciones públicas-: digitalización e innovación, transición ecológica³⁷, inclusión social.

Además, los PNRR presentados a la Comisión Europea, según el considerando 39, deben justificarse mediante explicaciones que muestren por qué las soluciones adoptadas por los Estados miembros contribuyen a los seis pilares, con especial referencia a los objetivos y costes perseguidos³⁸.

El Reglamento (UE) 2021/241 hace referencia a los artículos 174 y 175 del TFUE, que obligan a los Estados miembros a coordinar sus políticas económicas para alcanzar un

nivel adecuado de cohesión económica, social y territorial³⁹. No es casualidad que en el Plan Nacional el término <<cohesión>> se utilice hasta 42 veces.

De hecho, este objetivo implica una reforma transversal de la administración pública italiana que sólo puede lograrse ajustando la organización y disminuyendo la brecha entre los niveles de desarrollo existentes entre las autoridades locales. Más concretamente, siempre ha sido prioritario lograr un equilibrio entre las disparidades no sólo regionales sino también locales y las existentes entre los centros urbanos y las zonas rurales, abordando la eliminación de las desigualdades de renta y de género para <<contribuir a combatir la pobreza y hacer frente al desempleo⁴⁰>> .

Como ya se ha dicho, el PNRR debe contener indicaciones precisas en términos de objetivos tanto cualitativos (*hitos*) como cuantitativos (*metas*), cuyo plazo se fija en cinco años.

64

Las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos fijados en el Plan no impiden que los poderes públicos puedan poner en marcha otro tipo de actividades reglamentarias y administrativas de aquí a 2026 (Lupo Nicola, 2022).

Ahora bien, es necesario comprender hasta qué punto esta cuota de dirección política constriñe la actividad de los organismos nacionales y si realmente se trata, como se ha argumentado, de una especie de órgano fiscalizador, capaz de propiciar una intromisión más intensa de la UE en las estructuras institucionales de los Estados miembros que han solicitado ayuda financiera, propiciando así una especie de homologación de los Estados miembros⁴¹.

En cuanto al plano administrativo, por otra parte, cabe preguntarse si el PNRR ha sido "sustancialmente legislado" y, en consecuencia, si el mismo compromete no sólo a la Administración llamada a ejecutar el Plan, sino también al resto de operadores jurídicos, con referencia a los objetivos a alcanzar, determinando así una potenciación de la discrecionalidad administrativa en orden a garantizar la consecución puntual de los resultados fijados (Cintioli Fabio, 2021).

En realidad, la restricción legal no deriva de la ley italiana, que implementó el Plan (a través de los Decretos Leyes nº 77 y nº 152 de 2021), sino de la ley de la UE a la que se



refieren los artículos 81 y 97 de la Constitución, reformada en 2012. En efecto, es cierto que el citado Reglamento UE núm. 2021/241 prevé la posibilidad de que el Estado miembro implemente cambios en el Plan, pero no es menos cierto que el artículo 21 del Reglamento establece que dicho cambio, que debe estar justificado con base en circunstancias objetivas, debe someterse a una nueva evaluación de la Comisión, así como a una nueva aprobación del Consejo de la Unión por mayoría cualificada, tal y como establece el artículo 16, apartados 3 y 4, TUE⁴².

Así pues, es posible introducir cambios en el PNRR, pero éstos deben ser acordados por la Comisión y los demás Estados miembros (Lupo Nicola, 2022). Lo que se acaba de decir muestra cómo, a consecuencia del PNRR, se imponen nuevas limitaciones a la soberanía nacional, en favor de la soberanía europea⁴³.

No pasará desapercibido cómo todo esto afecta también a la relación entre el Gobierno y el Parlamento, ya que es el Gobierno el encargado de definir los contenidos del Plan y el responsable de su aplicación⁴⁴. Las estructuras ministeriales han establecido cada una su propia estructura de misiones del PNRR y, en consecuencia, el Parlamento no puede dejar de tener en cuenta las prioridades del Plan Nacional.

65

En la actualidad, el Gobierno italiano ha reconocido un papel importante al Ministro de Economía y a su estructura técnica⁴⁵, reforzando así las competencias de coordinación del Gabinete del Primer Ministro (Lupo Nicola, 2022).

A través de la promulgación del Decreto-Ley n.º 77 de 2021, convalidado por la Ley n.º 108 de 2021, el Gabinete del Primer Ministro se ha dotado de estructuras *ad hoc*, como: la *Cabina di Regia* para la implementación del PNRR, presidida por el Primer Ministro, que se encarga de las funciones de dirección, impulso y coordinación general sobre la implementación de las intervenciones del PNRR; la Unidad de Racionalización y Mejora de la Regulación, creada en el seno del *Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi* con el cometido de identificar los obstáculos normativos a la implementación del PNRR; y la Mesa Permanente de Cooperación Económica, Social y Territorial.

Además, el artículo 33 del Decreto-Ley n.º 152, de 6 de noviembre de 2021, convalidado por la Ley n.º 233, de 29 de diciembre de 2021, añadió a estas estructuras el "Núcleo PNRR Estado-Regiones" en el Departamento de Asuntos Regionales y Autonomías.

En este punto, cabe señalar que el citado decreto, a través de la creación del Núcleo PNRR Estado-Regiones, pretendía apoyar a las regiones en el desarrollo de un "proyecto emblemático" que fuera coherente con los objetivos fijados en el PNRR⁴⁶. El Núcleo, en particular, apoya a las autonomías locales en la implementación del PNRR, que, como veremos más adelante, ha resultado difícil de implementar.

El tema de los efectos del PNRR en las relaciones entre el Estado y las autonomías territoriales es particularmente complejo. En lo que respecta al ámbito de la toma de decisiones, el PNRR se caracteriza por un enfoque *descendente*, en el que las administraciones ministeriales son las únicas responsables, mientras que las regiones, provincias y municipios se encargan de aplicar las decisiones.

Cabe recordar que una de las prioridades del Plan Nacional se refiere a la eliminación de los desequilibrios territoriales, por lo que es necesaria la implicación activa de las autoridades regionales afectadas⁴⁷. De hecho, para frenar los desequilibrios territoriales, se establece que una parte de al menos el 40% de los recursos destinados a inversiones en obra pública para la seguridad de los edificios debe destinarse a las regiones del sur de Italia (Lupo Nicola, 2022). Sin embargo, las autonomías territoriales deben ser reforzadas, en *primer lugar*, en sus estructuras administrativas para lograr la cohesión territorial⁴⁸, independientemente de la aplicación del PNRR.

Las instituciones tienen interés en participar, a fin de facilitar la consecución de acuerdos entre los distintos niveles de gobierno para alcanzar a tiempo los objetivos fijados en el PNRR⁴⁹.

De acuerdo con el citado Reglamento europeo, cada Estado miembro, para poder acceder a los fondos del GNUE, deberá elaborar un Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR), en el que se indicarán las intervenciones normativas adoptadas para aplicar el Plan, que posteriormente deberá presentarse a la Comisión Europea. Sin embargo, para alcanzar los objetivos fijados por el Plan, también es necesaria la cooperación de las autoridades locales.

De hecho, no es casualidad que en el PNRR se haga hincapié en la "cuestión del Sur", lo que puede constatarse en el Plan Sur 2030, elaborado en febrero de 2020, en el que se



afirma que el PNRR tiene como objetivo la búsqueda del "reequilibrio territorial" y el relanzamiento del desarrollo del Sur como prioridad transversal.

Por lo tanto, si la consecución del "reequilibrio territorial" se presenta como una de las prioridades transversales del Plan, entonces las intervenciones de transición digital, cohesión ecológica y social también deberían concernir a este último (Staiano Sandro, 2021).

Por las razones expuestas, para tratar de frenar los "retrasos" de las autonomías territoriales y evitar que no utilizaran o incluso disiparan los fondos asignados, una vez obtenida la aprobación del PNRR italiano por el Consejo Europeo, se hizo necesario dictar disposiciones normativas dirigidas a simplificar los procesos administrativos, entre ellas el decreto legislativo n.º 77/2021, convalidado por la Ley n.º 108/2021, dirigido a regular la denominada *governanza* del PNRR⁵⁰.

5. REFLEXIONES FINALES

67

Del análisis que acabamos de hacer sobre los Planes Nacionales de España y Italia pueden extraerse varias reflexiones.

Los dos modelos, de hecho, aunque tienen evidentes peculiaridades que los diferencian entre sí, responden a la necesidad común de implantar la eficiencia de la Administración pública, de modo que las inversiones europeas del programa de la NGUE se traduzcan en resultados concretos.

En primer lugar, destacando las diferencias estructurales, debe remarcarse que el PRTR español se diseñó siguiendo una estrategia de desarrollo a largo plazo elaborada antes de la pandemia y actualizada posteriormente; mientras que el PNRR se diseñó para superar retrasos económicos de carácter estructural que databan de mucho antes de la pandemia y representaban una oportunidad para relanzar globalmente el desarrollo económico del país.

Por otra parte, un elemento común significativo está representado por la finalidad de las intervenciones destinadas a la modernización y digitalización de las administraciones públicas. La mayoría de las propuestas de reforma, de hecho, son de "naturaleza administrativa o normativa, interviniendo en la contratación y refuerzo de las

competencias técnicas de la administración, en la organización de las oficinas judiciales, en la racionalización de la normativa, en la calidad de la legislación, en la simplificación de los procedimientos, en la reducción de las cargas burocráticas y en el fomento de la libre competencia"⁵¹. Las medidas diseñadas en el RDL 36/2020 sirven de "banco de pruebas" para una modernización más amplia de la administración pública y para "crear una cultura de responsabilidad por los resultados y una función directiva profesionalizada, y más desvinculada del poder político" (Bustos Pretel Gerardo, 2020).

Por otra parte, la aplicación de los planes se distribuye entre los niveles central y descentralizado de distintas maneras en función de las características regionales o federales de los ordenamientos jurídicos de los países analizados.

68

Hemos visto cómo la fragilidad del modelo de *gobernanza* adoptado por España, que prevé la distribución de los fondos en función de la calidad de los proyectos y de su capacidad para optimizar los intereses generales, corre el riesgo de entrar en conflicto con los intereses de las administraciones territoriales. El éxito del PRTR dependerá, de hecho, de la rápida implantación en el funcionamiento del nuevo esquema organizativo, de una adecuada y eficaz asignación de tareas y de recursos humanos⁵². En cambio, la aplicación italiana del PNRR se distribuye en función de las competencias específicas de las administraciones centrales, las regiones y las entidades locales. No obstante, cabe señalar que, para cada misión, una administración estatal rinde cuentas al Ministerio de Economía y Hacienda (Renzi Andrea, Paolo Bruno, Pia Marconi, Manocchio Matteo, Giorgio Mocavini, Giulio Napolitano, Clarizia Paolo, 2021)⁵³.

Dicho esto, es interesante observar el cambio de perspectiva que se ha producido con los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia en lo que respecta a la concepción de las reformas institucionales. Si antes de la pandemia de COVID-19, la forma habitual de concebir una reforma estaba vinculada al concepto de "reparación" que luego puede producir un resultado, con el PNRR se produce un cambio (Falcon Giandomenico, 2021). En efecto, en las reformas institucionales relativas al reparto de competencias entre el Estado y las Regiones, o a la cuestión de la autonomía diferenciada, se esperaba una mejora futura e indefinida de las instituciones con la consecuencia de que, si el resultado no era satisfactorio, se pensaba en una nueva reforma en las mismas condiciones. En cambio, el PNRR y el PRTR constituyen un reflejo sin precedentes de la administración



de resultado, ya que no se conciben simplemente con vistas a un "futuro mejor", sino que están estrechamente imbricados con los objetivos que deben alcanzarse a corto plazo. De hecho, este nexo permite identificar en las medidas de aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia no sólo una herramienta para alcanzar el resultado final, sino también el propio resultado.

Como es bien sabido, la complejidad de la sociedad contemporánea, junto con los intereses y dinámicas existentes en ella, hace aún más delicado el equilibrio de intereses que entrañan las decisiones administrativas.

Esta situación exige una reflexión renovada sobre el tema, capaz de comprender plenamente la complejidad de la realidad actual. Cabe señalar que los cambios en la sociedad han llevado a una transformación del papel y las responsabilidades de la administración pública en el Estado moderno. En particular, existe una mayor centralidad de los resultados de la acción administrativa en la legislación administrativa.

69

El problema se concentra en el complicado equilibrio entre eficiencia y control; y aparece más acentuado con la emisión de Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia que implican la transferencia de fondos públicos a manos privadas. Uno de los elementos clave de la reforma, como se ha señalado, se refería a la intervención de las autoridades públicas en el desembolso de fondos europeos en el ámbito de la contratación pública italiana.

La disposición inicial del Decreto Legislativo 36/2023, según la cual las centrales de contratación y los organismos concedentes "perseguirán el resultado de la adjudicación del contrato y su ejecución", representa una clara orientación hacia la eficacia y la eficiencia en la actuación administrativa. En efecto, el primer artículo del "*Nuovo Codice dei contratti pubblici*" establece que el objetivo que debe perseguir la administración está representado por un resultado y subraya en qué consiste este resultado. La importancia de la ubicación topográfica en el artículo 1 del código subraya el papel preeminente atribuido a este último con respecto a los principios subsiguientes enumerados en el código: el resultado no sólo representa uno de los principios generales que guían la interpretación de las disposiciones subsiguientes del propio código, sino que también subraya la intención del legislador de atribuir una importancia primordial a la consecución del

objetivo fijado. En efecto, con esta disposición, el legislador entendió que la legalidad y la competencia no bastan por sí solas para garantizar el éxito de los procedimientos de licitación (Cintioli Fabio, 2020).

El nuevo código de contratos públicos ha tratado así de superar la postura imperante a lo largo de los años según la cual el procedimiento de licitación velaba por los intereses de la administración antes que por la libre competencia. Así, dicho código hace ahora hincapié en que la finalidad de una administración que procede a una licitación es adjudicar y ejecutar el mejor contrato posible respetando las normas que protegen esta libre competencia (Cintioli Fabio, 2023). Sin embargo, el valor general atribuido al principio del resultado no debe limitar ni su contenido preceptivo ni la amplitud de los casos en que puede aplicarse⁵⁴.

70

El resultado de los procedimientos administrativos, por tanto, que se plasma en las medidas dictadas al final del ejercicio de la potestad, debe ser también verificable en relación con su capacidad para traducirse en un resultado técnicamente válido y respetuoso con las pretensiones de los administrados, si bien este control debe respetar los límites del mérito administrativo: ello ha llevado a un cambio en la discrecionalidad y a una ampliación del control, ya en marcha, especialmente sobre las fases de diseño del resultado que surgen de la actividad administrativa (Cintioli Fabio, 2023). Así, el control parece tender hacia el resultado definido y concretado por la administración.

No hay que olvidar que fue la propia ley n.º 241/1990, de procedimiento administrativo italiano, la que consideró la actividad de la administración pública vinculada a la finalización de un resultado. Incluso hoy en día, se puede decir que la lógica del resultado se aplica profusamente: basta pensar en el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, en el que la consecución del resultado administrativo es necesaria para obtener o seguir beneficiándose de los fondos asignados en aras de realizar los objetivos fijados⁵⁵. Por lo que se refiere al PNRR, en el documento se hizo hincapié en las medidas de simplificación adoptadas para aplicarlo, que introdujeron cambios significativos, aunque temporales, en la Ley 241/1990. En particular, la previsión de una responsabilidad únicamente dolosa contrasta con el principio de buena actuación de la Administración Pública. Este último, de hecho, acaba adquiriendo un significado totalmente nuevo: su razón de ser radica en la consecución del resultado a toda costa.



Es significativo, como se ha señalado en el documento, el perjuicio que las medidas de simplificación y agilización del procedimiento administrativo causan a todo el sistema administrativo. Por el contrario, de acuerdo con la doctrina más cualificada, si las medidas se configurasen como cambios de carácter excepcional previstos exclusivamente para implementar el PNRR, sería posible identificar una base constitucional en los artículos 81 y 97 de la Constitución italiana que, para garantizar la protección del presupuesto europeo, establecen que la actividad de las administraciones públicas debe respetar el equilibrio presupuestario - de acuerdo con el artículo 81 de la Constitución - y la sostenibilidad del gasto público - de acuerdo con el artículo 97.1 de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

BARONE A., MANGANARO F. (2022): *"PNRR e Mezzogiorno", Il Mulino web journals, Quaderni costituzionali* (ISSN 0392-6664) Issue 1, p. 14.

BUSTOS PRETEL G. (2020): *"¿Es la gestión de los Fondos Europeos un ensayo de agilización y simplificación administrativa?"* Wolters Kluwer.

CARAVITA B. (2021), *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di litasole di una nuova fase dell'Italia, en Il PNRR alla prova del Sud, editado por L. Bianchi y B. Caravita, Editoriale scientifica, Nápoles, p. 7 f., spec. 12.*

CASALINO P. (2021): *Recovery and Resilience Facility: genesis, purposes, implementation methods, monitoring and control of a unique instrument in the panorama of European Union programmes, in AA.VV. Recovery Fund e ruolo della Corte dei Conti, en Rivista della Corte dei Conti, Quaderno n. 1/2021, p. 25 y ss.*

CERRILLO A. (2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, p. 11 y ss.

CINTIOLI F. (2020): *Per qualche gara in più: il labirinto degli appalti pubblici e la ripresa economica*, Rubettino.

CINTIOLI F. (2021): Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice, en lamagistratura.it, 13 de noviembre de 2021.

CINTIOLI F. (2023): *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, Actas de la conferencia del 14 abril 2023.

CLARIZIA P., MANOCCHIO M., MARCONI P., AMICARELLI B.P., MOCAVINI G., MORGANTE R., NAPOLITANO G., RENZI A. (2021): *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.4, 1 DICEMBRE 2021, p. 1137.

DE LEON S.A. (2017): *Composit Administrative Procedures in the European Union*, Iustel, Madrid, p.153.

DE LEONARDIS F. (2021): *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, en *Dir. amm.*, 4, p. 779 y ss.

72

DE LUNGO D. (2022): *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, en *Osservatorio sulle fonti*, n° 3/2022, en www.osservatoriosullefonti.it, p. 34 y ss.

DESCALZO GONZALEZ A. (2020): *Buon gobierno (Altos cargos)*. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 18, pp. 239- 257.

FALCON G. (2021): *Viaggio al centro del PNRR, Le Regioni, número 4*, agosto de 2021, Il Mulino-Riviste web.

GARDITZ K.F. (2009): *Europaishces Planungsrecht. Grundstrukturen eines Referenzgebiets del europäischen Verwaltungsrechts*, Tübingen, Mohr Siebeck, p.54 y ss.



- INTERLANDI M. (2023): *I paradigmi costituzionali del giusto processo amministrativo alla prova del Piano nazionale di ripresa e resilienza (e del nuovo codice dei contratti pubblici)*, en (editado por) D. De Lungo - F. Marini, *Scritti Costituzionali sul Piano Nazionale di ripresa e resilienza*, Turín.
- LEVIN, R., GELLHORN E. (2007): *Administrative Law and Process in a Nutshell*, Thompson Western, St. Paul, p. 103.
- LUPO N. (2022): "Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti", en *federalismi.it*, 12 de enero de 2022.
- MANFREDI SANCHEZ, J.L. (2021): *Planificación estratégica para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, en *La gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa*, M.C. Campos Acuña (Dir.), Madrid p. 103 y ss.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER S. (1988): *Derecho administrativo económico*, I, LA LEY, Madrid.
- MOLITERNI A. (2021), *Il Ministero della Transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione*, en *Giorn. dir. amm.*, 4, 2021, p. 439 ss.
- POGGI A. (2021): *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, en *Le Regioni*, n. 1-2, p. 199.
- PONCE SOLÉ, J. (2001): *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid.
- PORRO GUTIERREZ J.M. (2019): *La participación ciudadana no es una opción. La orientación deliberativa de los Gobiernos Locales in Buen gobierno y buena administración. Cuestiones claves*, m. Zambonino Pulito (Dir.), Iustel, pp. 125-154.

RODRÍGUEZ-ARANA J. (2013): “*La buena administración como principio y como derecho fundamental*”, in Europa, in Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Bogotá, D.C. (Colombia), Vol. 6 - Núm. 6 / Julio - Diciembre de 2013 / pp. 23 – 56.

RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2012): *El poder público y el ciudadano: la buena Administración pública como principio y como derecho*, Reus, Madrid.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO J.M. (2023): *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Marcial Pons, Madrid, pp. 18 y ss.

SCIORTINO A. (2021): *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana: un ritorno all'indirizzo politico normativo?* en *Federalismi.it*, 28 de julio de 2021.

74

SPUNTARELLI S. (2023): *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, en *Dejure*, 8 de junio de 2023.

STAIANO S. (2021), *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza guardato da Sud*, en *Il PNRR alla prova del Sud*, en *Federalismi.it*, 14/2021, p. 31 y ss., espec. 38 y ss.

VIEIRA DE ANDRADE, J.C., (2020): *Lições de Direito Administrativo*, Universidad de Coimbra.

REFERENCIAS

¹La noción jurídica de buena administración coincide con la que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus acciones y que se orienta continuamente hacia el interés general. Un interés general que en el Estado social y democrático de derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas.

² La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue proclamada por primera vez por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en Niza el 7 de diciembre de 2000. Posteriormente, tras algunas modificaciones, se proclamó por segunda vez en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007. Se estableció que la Carta tendría "el mismo valor jurídico que los Tratados" cuando esté en vigor el primer párrafo del art. 6, del Tratado de la Unión Europea, modificado por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. El art. 41, bajo el título "Derecho a una buena administración", reza «1. Toda persona tiene



derecho a que las cuestiones que le conciernan sean tratadas de manera imparcial y equitativa y en un plazo razonable por las instituciones, órganos y organismos de la Unión. - 2. Este derecho comprende, en particular: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se adopte contra ella una medida individual que le sea perjudicial; b) el derecho de toda persona a tener acceso al expediente que le afecte, Respetando los intereses legítimos de confidencialidad y secreto profesional y comercial; c) la obligación de la administración de motivar sus decisiones. - 3. Toda persona tiene derecho a que la Unión le indemnice por los daños causados por sus instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. - 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir respuesta en esa misma lengua».

³ Para profundizar véase RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2012): *El poder público y el ciudadano: la buena Administración pública como principio y como derecho*, REUS, S.A., Madrid.

⁴ Artículo introducido por la ORDEN n°2015-1341 de 23 de octubre de 2015, que dice: "*Eu égard à l'objet de certaines décisions ou pour des motifs de bonne administration, l'application de l'article [L. 231-1](#) peut être écartée par décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres*".

⁵ Se vea VIEIRA DE ANDRADE, J.C. (2020), *Lições de Direito Administrativo*, Universidad de Coimbra.

⁶ Para una visión general, el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea, con un esbozo de lo que deben ser los planes estatales de recuperación, titulado "*Directrices para los Estados miembros. Planes de recuperación y resiliencia*" SWD (2020).

75

⁷ La transición ecológica es un concepto que siempre vuelve a aparecer tanto en el derecho positivo nacional como en el europeo. En el ordenamiento jurídico italiano, la administración encargada de la protección del medio ambiente es el Ministerio de Transición Ecológica, que ha sustituido al Ministerio de Medio Ambiente y Protección del Territorio y del Mar. Dentro del PNRR, uno de los proyectos se titula "Revolución Verde y Transición Ecológica" y se le reservan casi 70.000 millones. Además, desde 2021 existe un instrumento de planificación administrativa denominado "Plan de Transición Ecológica" ("PTE"). Para un debate más detallado sobre el tema, véase: DE LEONARDIS F., "*La Transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*", *Diritto Amministrativo*, fasc.4, 1º diciembre 2021, p. 779.

⁸ El presupuesto de la UE se rige por el Título II de la Parte VI del TFUE ("Disposiciones financieras"), que comprende los artículos 310 a 325, que establecen las normas básicas sobre la adopción, ejecución y control del presupuesto europeo, tanto en su dimensión de ingresos como de gastos. La política de cohesión ocupa, en sus diversas facetas, la parte más sustancial del presupuesto europeo y condiciona el acceso de los Estados miembros a los fondos al hecho de que orienten sus políticas nacionales a las prioridades determinadas por mayoría cualificada a escala europea, por una parte, y a la cofinanciación nacional, por otra. Por el contrario, otras políticas de la Unión, orgánicamente separadas del presupuesto europeo, evalúan los marcos presupuestarios de los Estados miembros y producen efectos en ellos, como la coordinación de las políticas económicas (semestre europeo, art. 121 TFUE) y la europeización de la fiscalidad nacional a través de directivas (art. 113 TFUE). En este contexto, cabe señalar, que el término polisémico "*federalismo fiscal*" genera confusión, ya que puede referirse tanto al presupuesto europeo (la posible introducción de impuestos netamente europeos para sanear las finanzas de la Unión) como a los presupuestos nacionales (la cesión de mayores cotas de soberanía a la Unión, o el ejercicio de ésta en común, respecto a la determinación de la política económica. Véase también M.L. SÁNCHEZ-BARRUECO, 2021. *El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandémica*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 69, 555-599, <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.69.03>.

⁹ Las principales fuentes actuales de ingresos para el presupuesto de la UE 2021-2027 son los derechos de aduana, el IVA, las contribuciones directas de los Estados miembros basadas en la renta nacional bruta

(RNB) y las contribuciones calculadas sobre la base de los residuos de envases de plástico no reciclados, introducidas a partir del 1 de enero de 2021. Para más información sobre este tema, véase Documentos parlamentarios: "El nuevo marco financiero plurianual de la UE 2021-2027", en Camera dei deputati, 2022.

¹⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por la que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom. La Comisión ha anunciado en varias ocasiones su intención de financiar el 30% de la Next Generation mediante la emisión de bonos verdes, apostando así por la sostenibilidad como elemento de competitividad en los mercados financieros.

¹¹ Ibid.

¹² La Unión Europea ha introducido una serie de disposiciones destinadas a detectar y corregir las tendencias económicas problemáticas, como los déficits públicos excesivos o los niveles de deuda pública, que pueden frenar el crecimiento y poner en peligro las economías. El marco de *governance* económica de la UE gira en torno al Semestre Europeo. Éste permite a los países de la UE debatir sus planes económicos y presupuestarios y supervisar los avances en momentos concretos del año. *La governance* también pretende garantizar: la existencia de normas claras; la coordinación de las políticas nacionales a lo largo del año; la detección de desequilibrios macroeconómicos potencialmente perjudiciales; y la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento. Para un análisis más detallado, véase "The European Union's Recovery and Resilience Facility" en Eur-lex, 2023.

76

¹³ Ibid.

¹⁴ Bruegel es un grupo de reflexión económico independiente y no doctrinal fundado en 2005, cuya misión es mejorar la calidad de las políticas económicas a través de la investigación, el análisis y el debate abiertos y basados en pruebas. Bruegel se guía por la imparcialidad, la transparencia y la búsqueda de la excelencia. Entre los miembros de Bruegel figuran gobiernos de los Estados miembros, instituciones y empresas internacionales.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ El considerando del Reglamento (UE) 2021/241 establece que, en virtud de los artículos 120 y 121 del TFUE, "los Estados miembros aplicarán sus políticas económicas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Unión, en un contexto de coordinación con las instituciones europeas".

¹⁷ De hecho, la pandemia del COVID-19 provocó la mayor recesión económica en España desde la Guerra Civil, con una caída del 11% del producto interior bruto y un aumento del 16,54% de los parados a finales del año 2020.

¹⁸ Publicado como Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2094, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un instrumento de recuperación de la UE para apoyar la recuperación tras la crisis COVID-19.

¹⁹ En el caso de los fondos destinados a la reactivación -REACT-UE (Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa) del total de 39.795 millones de euros previstos para 2021, 10.898 se destinarían a España (lo que representa el 27% del total), siendo España, después de Italia, el segundo país receptor de esta parte de los fondos europeos. Se trata de fondos adicionales destinados a reforzar la política de cohesión europea, así como a complementar el Fondo Social Europeo plus, en particular el instrumento de apoyo temporal para mitigar los riesgos de desempleo en caso de emergencia (SURE). La gravedad de la situación de desempleo en España justifica, por tanto, el aumento de la dotación en este programa.

²⁰ En el caso del programa de desarrollo rural del Fondo de Nueva Generación, está previsto asignar cantidades adicionales al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER): 212,3 millones de euros



en 2021 y 505,4 millones de euros en 2022; es decir, 717,7 millones de euros de un total de 8.070,5 millones de euros.

²¹ Aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021, establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia como una *"respuesta urgente y coordinada tanto a nivel de la UE como nacional para hacer frente a las enormes consecuencias económicas y sociales, así como a los efectos asimétricos, para los Estados miembros" de la crisis generada por la pandemia COVID-19*. El Plan de Recuperación y Resiliencia "España puede" ha permitido la asignación a España de 69.500 millones de euros en subvenciones ampliables hasta 140.000 millones de euros de financiación, estructurados en torno a cuatro ejes: -El primer eje refuerza las inversiones públicas y privadas para reorientar el modelo productivo hacia una transición ecológica. El segundo eje, en línea con la Estrategia Digital Europea y la Agenda España Digital 2025, define la hoja de ruta para acelerar una transición digital humanista en España. El tercer eje promueve la cohesión social y territorial de España. El cuarto eje se centra en la igualdad de género.

²² Art. 9.1 CE: *"Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico"*.

²³ Art. 106.1 CE: *"Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican"*.

²⁴ Art. 97 CE: *"El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes"*.

77

²⁵ Entre los autores se vea DESCALZO GONZALEZ A., *Buen gobierno (Altos cargos)*. Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad, 18, 2020. pp. 239- 257.

²⁶ En ese sentido, la STS de 30 de abril de 2012 (Recurso Núm. 1869/2011), que, acogiendo los fundamentos jurídicos de la sentencia de instancia, respaldada por el TS que rechaza el recurso de casación, señala como el derecho a una buena administración, "derecho de última generación", está integrado por el acceso de los ciudadanos a archivos y registros, vinculado a principios de transparencia: *"Al fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura"*.

²⁷ Véase PORRO GUTIERREZ J.M. (2019): *La participación ciudadana no es una opción. La orientación deliberativa de los Gobiernos Locales en Buen gobierno y buena administración. Cuestiones claves*, M. Zambonino Pulito (Dir.), Iustel, pp. 125-154.

²⁸ Para profundizar en el concepto véase CERRILLO A., (2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, p. 11 y ss.

²⁹ Sobre este punto, señalamos las reflexiones desarrolladas por RODRÍGUEZ DE SANTIAGO J. M. (2023) en *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Marcial Pons, Madrid, pp. 18 y ss.

³⁰ Véase MANFREDI SANCHEZ, J. L. (2021): *Planificación estratégica para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, en *La gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa*, M.C. Campos Acuña (Dir.), Madrid p. 103 y ss.

³¹ Véase DE LEON S.A. definiendo los procedimientos compuestos en sentido estricto, cuando un nivel administrativo es tan relevante que influye en el resultado del nivel dependiente, en *Composit Administrative Procedures in the European Union*, 2017, Madrid, Iustel p.153.

³² Así GARDITZ K.F. (2009): *Europaishces Planungsrecht. Grundstrukturen eines Referenzgebiets del europaischen Verwaltungsrechts*, Tübingen, Mohr Siebeck, p.54 y ss.

³³ Véase la Directiva 92/43/CEE del Consejo Europeo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

³⁴ Desde el punto de vista legislativo, la técnica de crear normas especiales de Derecho administrativo para la ejecución de un plan no es nueva, sino conocida, al menos, desde los planes de desarrollo españoles de los años sesenta; véase al respecto MARTÍN-RETORTILLO BAQUER S. (1988), en *Derecho administrativo económico*, I, LA LEY, Madrid.

³⁵ El 30 de diciembre de 2021, el Gobierno italiano solicitó a la Comisión Europea el primer tramo de 24.100 millones de euros, al considerar que había alcanzado los 51 hitos y objetivos fijados para 2021. El Comisario Europeo de Economía, Paolo Gentiloni, y el Ministro de Economía, Daniele Franco, firmaron los acuerdos operativos el 22 de diciembre de 2021, que enriquecieron los cuadros con hitos y objetivos. Los hitos consisten en objetivos cualitativos que deben alcanzarse a través de una determinada medida del PNRR; los objetivos, por su parte, representan objetivos cuantitativos que deben alcanzarse a través de una determinada medida del PNRR. Cfr. LUPO N. (2022), "*Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*", en *federalismi.it*, 12 de enero de 2022; Sobre la naturaleza jurídica del PNRR, también en relación con el sistema de fuentes véase DE LUNGO D. (2022), *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, en *Osservatorio sulle fonti*, n° 3/2022, en www.osservatoriosullefonti.it, 34 y ss.

³⁶ En concreto, se trata de los objetivos en materia de digitalización, innovación, competitividad y cultura; revolución verde y transición ecológica; infraestructuras para una movilidad sostenible; educación e investigación; inclusión y cohesión; y salud.

³⁷ Se ha prestado especial atención al tema de la energía, contenido en la misión dos, denominada <<Revolución verde y transición ecológica>>, que prescribe una serie de medidas para la protección del territorio, la agricultura sostenible, la protección de los recursos hídricos, las energías renovables, el hidrógeno, la movilidad sostenible, etc., véase al respecto DE LEONARDIS F. (2021), *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, en *Dir. amm.*, 4, 779 y ss., para la delimitación del concepto de transición ecológica como nuevo modelo de desarrollo; MOLITERNI A. (2021), *Il Ministero della Transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione*, en *Giorn. dir. amm.*, 4, 2021, p. 439 ss.; SPUNTARELLI S. (2023), *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, en *Dejure*, 8 de junio de 2023.

³⁸ Cfr. SCIORTINO A. (2021): *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana: un ritorno all'indirizzo politico normativo?* en *federalismi.it*, 28 de julio de 2021.

³⁹ Véase BARONE A., MANGANARO F. (2022): "*PNRR e Mezzogiorno*", *Il Mulino web journals, Quaderni costituzionali* (ISSN 0392-6664) Issue, p. 14.

⁴⁰ Véase la Agenda 2030 de la ONU, Centro Regional de la ONU, disponible en <http://unric.org/it/agenda/2030>.

⁴¹ Ibid.

⁴² Véase el artículo 16, apartados 3 y 4, del TUE, que reza así: [...] 3. *El Consejo decidirá por mayoría cualificada. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, salvo que los Tratados dispongan otra cosa.* 4. *A partir del 10 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55%*



de los miembros del Consejo, con un mínimo de quince, que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión.

⁴³ El tema de la llamada "soberanía europea" ha saltado recientemente al debate político, sobre todo a raíz de las actuaciones de Francia y Alemania, superando así otra de las palabras tabú -precisamente, "soberanía"- que durante mucho tiempo se había evitado en el siempre muy vigilado lenguaje del proceso de integración continental

⁴⁴ Así lo ha expresado recientemente la Comisión de Legislación de la Cámara, que, en su dictamen sobre el proyecto de conversión del Decreto-Ley 152 de 2021, ha formulado la siguiente recomendación: "procurar que el Legislativo y el Gobierno inicien una reflexión sobre la conveniencia, con referencia al PNRR, de una planificación legislativa compartida entre el Parlamento y el Gobierno que evite la necesidad de una planificación legislativa del PNRR". 152 de 2021, formuló la siguiente recomendación: "cuidar que el Legislativo y el Gobierno inicien una reflexión sobre la conveniencia, con referencia al PNRR, de una planificación legislativa compartida entre el Parlamento y el Gobierno que evite en el futuro aproximarse a los plazos previstos por el PNRR con un importante número de medidas legislativas pendientes de aprobación, lo que hace inevitable, como en el caso que nos ocupa, el recurso a grandes decretos-leyes, con posible perjuicio de una adecuada investigación legislativa" (A.C., XVIII Legislatura, Boletín de Juntas y Comisiones, 17 de noviembre de 2021, p. 7).

⁴⁵ El gobierno Draghi ha abandonado así la idea, originalmente perseguida por el gobierno Conte 2, de hacer uso de la Comisión Interministerial para Asuntos Europeos-CIAE: una elección que tal vez habría tenido sentido a nivel abstracto, dada la estrecha conexión con la Unión Europea que informa todo el procedimiento, pero que habría confiado un juego decisivo a una administración, la del Departamento de Asuntos Europeos de la Presidencia del Consejo, en muchos sentidos demasiado débil y no adecuadamente equipada para llevar a cabo una tarea de coordinación tan imponente y delicada.

79

⁴⁶ La duración de las estructuras mencionadas está fijada en el 31 de diciembre de 2026. A ellas se unen también los dos nuevos comités interministeriales, para las transiciones ecológicas (CITE) y las transiciones digitales (CITD). ⁴⁶La introducción de estas estructuras conlleva inevitablemente un refuerzo del papel del Presidente del Consejo, que debe poder, en cualquier caso, ejercer los poderes de dirección de la política general del Gobierno, tal y como establece el artículo 95 de la Constitución, que debe leerse en relación con el artículo 15 del TUE, que atribuye al Consejo Europeo los poderes de dirección de la política general de la UE.

⁴⁷ Con perjuicio de los resultados de toda la economía italiana, como señala CARAVITA B. (2021), *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di litasole di una nuova fase dell'Italia*, en *Il PNRR alla prova del Sud*, editado por L. Bianchi y B. Caravita, Editoriale scientifica, Nápoles, p. 7 f., spec. 12 f. y por POGGI A. (2021), *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, en *Le Regioni*, n. 1-2, p. 199.

⁴⁸ Cf. STAIANO S. (2021), *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza guardato da Sud*, en *Il PNRR alla prova del Sud*, en *Federalismi.it*, 14/2021, p. 31 y ss., espec. 38 y ss.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Decreto Ley 77/2021 "Gobernanza del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia y primeras medidas para reforzar las estructuras administrativas y acelerar y agilizar los procedimientos". Para un estudio en profundidad sobre este punto, véase A. LERRO, "Gobernanza del PNRR y relaciones entre el centro y las autonomías territoriales. Art. 12 d.l. 77/2021 sobre competencias sustitutivas, ¿qué impacto sobre el regionalismo italiano? **", en *Italian Papers on Federalism*, Rivista giuridica on-line - ISSIRFA - CNR, 2022.

⁵¹ Véase CLARIZIA P., MANOCCHIO M., MARCONI P., AMICARELLI B.P., MOCAVINI G., MORGANTE R., NAPOLITANO G., RENZI A. (2021), *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.4, 1 diciembre 2021, p. 1137.

⁵² Así, el Consejo de Estado, "la plena efectividad del Real Decreto-ley dependerá en gran parte de la adopción de las medidas precisas para su correcto desarrollo tanto desde el punto de vista normativo (aprobación de los desarrollos reglamentarios precisos) como desde el punto de vista de su ejecución (dotación de recursos materiales y humanos)".

⁵³ "El Ministerio de Economía y Hacienda se identifica ciertamente como la entidad encargada del seguimiento del plan, pero sólo a efectos del control de la gestión del gasto y de la comunicación de las inversiones a la Unión Europea".

⁵⁴ Art. 120 del Decreto Legislativo nº 36/2023: 1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 60 en relación con las cláusulas de revisión de precios, los contratos públicos podrán modificarse sin necesidad de un nuevo procedimiento de adjudicación en los siguientes casos, siempre que, en los supuestos previstos en las letras a) y c), la estructura del contrato o acuerdo marco y la operación económica subyacente puedan considerarse no afectadas por las modificaciones:

(a) si las modificaciones, con independencia de su cuantía económica, se han previsto en cláusulas claras, precisas e inequívocas del pliego inicial, que también pueden consistir en cláusulas de opción; para los contratos relativos a servicios o suministros celebrados por entidades agregadoras, no se ve afectado lo dispuesto en el artículo 1.511 de la Ley 208, de 28 de diciembre de 2015;

(b) por la necesidad de obras, servicios o suministros adicionales no previstos en el contrato inicial, cuando se produzca al mismo tiempo un cambio de contratista:

1) es impracticable por razones económicas o técnicas;

2) suponga inconvenientes considerables o un aumento sustancial de los costes para el poder adjudicador;

c) por variantes durante la ejecución de la obra, entendiendo por tales los cambios que resulten necesarios durante la ejecución del contrato debido a circunstancias imprevisibles para el poder adjudicador.

Tales circunstancias incluyen nuevas disposiciones legislativas o reglamentarias o medidas adoptadas por autoridades u organismos responsables de la protección de intereses importantes;

(d) si un nuevo contratista sustituye al adjudicatario por alguna de las siguientes circunstancias:

1) Los cambios subjetivos que implican la sustitución del contratista original están previstos en cláusulas claras, precisas e inequívocas del pliego de condiciones;

(2) el adjudicatario sea sucedido, por fallecimiento o insolvencia o como consecuencia de una reestructuración empresarial que implique una sucesión de relaciones, por otro operador económico que cumpla los criterios de selección iniciales, siempre que ello no implique otras modificaciones sustanciales del contrato y no tenga por objeto eludir la aplicación del código, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124;

3) cuando el poder adjudicador asume las obligaciones del contratista principal frente a sus subcontratistas.

2. En los casos contemplados en las letras b) y c) del apartado 1, el contrato sólo podrá modificarse si el incremento del precio no supera el 50% del valor del contrato inicial. En el caso de varias modificaciones

sucesivas, la limitación se aplica al valor de cada modificación. Tales modificaciones sucesivas no eluden la aplicación del Código.

3. Los contratos también podrán modificarse, además de lo previsto en el apartado 1, sin necesidad de un nuevo procedimiento, siempre que, a pesar de las modificaciones, la estructura del contrato o acuerdo marco y la transacción económica subyacente puedan considerarse inalteradas, si el valor de la modificación es inferior a los dos valores siguientes

(a) los umbrales establecidos en el artículo 14;

(b) el 10% del valor inicial del contrato en los contratos de servicios y de suministro; el 15% del valor inicial del contrato en los contratos de obras; en caso de varias modificaciones sucesivas, el valor se determinará sobre la base del valor total del contrato una vez deducidas las modificaciones sucesivas....

⁵⁵ Cons. Stato, sección IV, 27 de octubre de 2005, nº 6023 y 11 de mayo de 2007, nº 2273.

