

# Especificidades presupuestarias de los créditos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

**MARTA BENITO FERRERO**

Subdirectora Adjunta de Programas Presupuestarios de Educación, Cultura y Otras Políticas Públicas  
Ministerio de Hacienda y Función Pública

**CARLOS CALDERERO PARLANGE**

Subdirector Adjunto de Presupuestos  
Ministerio de Hacienda y Función Pública

## RESUMEN

La presupuestación y gestión de los créditos presupuestarios asociados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia supone tanto una novedad como un reto para la Administración Pública española, debido a la necesidad de adaptarse a un nuevo lenguaje y manera de gestionar dichos créditos, además del limitado plazo temporal con el que se cuenta para ejecutar las actuaciones financiadas con cargo a los mismos. Ante una normativa tan reciente y cambiante, este artículo trata de sintetizar las principales novedades que en estos aspectos han supuesto el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, la Orden HAC/669/2021, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022 y la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

## PALABRAS CLAVE

mecanismo de recuperación y resiliencia

presupuestación | gasto público

ejecución presupuestaria

presupuestos generales del estado

## ABSTRACT

*The budgeting and management of budgetary credits associated with the Recovery and Resilience Facility is both a novelty and a challenge for the Spanish Public Administration, due to the need to adapt to a new language and a way of managing said credits, in addition to the limited time period with which it is counted to execute the performances. Faced with such recent and changing regulations, this article tries to synthesize the main novelties contained in Royal Decree-Law 36/2020, 36/2020, of 30 December, approving urgent measures for the modernisation of the Public Administration and for the execution of the Recovery, Transformation and Resilience Plan, Law 11/2020, of 30 December, on General State Budgets for the year 2021, Order HAC/669/2021, of 25 June, establishing the standards for the drafting of the General State Budget for 2022 and Law 22/2021, of 28 December, on General State Budgets for the year 2022.*

## KEYWORDS

recovery and resilience facility | budgeting

public expenditure | budget execution

general state budgets

## I. Introducción: ¿Qué es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia?

El 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo acordó un instrumento excepcional de recuperación temporal conocido como Next Generation EU (Próxima Generación UE) por un importe de 750.000 millones de euros. El Fondo de Recuperación garantiza una respuesta europea coordinada con los Estados Miembros para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia.

El Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR) constituye el núcleo del Fondo de Recuperación y está dotado con 672.500 millones de euros, de los cuales 360.000 millones se destinarán a préstamos y 312.500 millones de euros se constituirán como transferencias no reembolsables. Su finalidad es apoyar la inversión y las reformas en los Estados Miembros para lograr una recuperación sostenible y resiliente, al tiempo que se promueven las prioridades ecológicas y digitales de la Unión Europea (UE).

El MRR tiene cuatro objetivos principales: promover la cohesión económica, social y territorial de la UE; fortalecer la resiliencia y la capacidad de ajuste de los Estados Miembros; mitigar las repercusiones sociales y económicas de la crisis de la COVID-19; y apoyar las transiciones ecológica y digital. Todos ellos van dirigidos a restaurar el potencial de crecimiento de las economías de la UE, fomentar la creación de empleo tras la crisis y promover el crecimiento sostenible.

Para alcanzar esos objetivos, cada Estado Miembro debía diseñar un Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia que incluyera las reformas y los proyectos de inversión necesarios. En el Plan diseñado por España estas reformas e inversiones se articulan a través de 30 componentes que a su vez se integran en 10 políticas palanca de acuerdo con el siguiente detalle:

### Políticas palanca y componentes

|   |   |
|---|---|
|  | <b>I. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura</b>  |
|   | 1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos<br>2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana<br>3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero                                     |
|  | <b>II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes</b>   |
|   | 4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad<br>5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos<br>6. Movilidad sostenible, segura y conectada  |
|  | <b>III. Transición energética justa e inclusiva</b>   |
|   | 7. Despliegue e integración de energías renovables<br>8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento<br>9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial<br>10. Estrategia de Transición Justa |
|  | <b>IV. Una Administración para el siglo XXI</b>   |
|   | 11. Modernización de las Administraciones públicas  |

|   |  |
|---|--|
|    | <b>V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora</b> |
|   | 12. Política Industrial Espalda 2030   |
|   | 13. Impulso a la pyme  |
|   | 14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico  |
|   | 15. Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G   |
|    | <b>VI. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud</b>  |
|   | 16. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial   |
|   | 17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación                          |
|   | 18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud   |
|    | <b>VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades</b>   |
|   | 19. Plan Nacional de Competencias Digitales ( <i>digital skills</i> )  |
|   | 20. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional  |
|   | 21. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años   |
|    | <b>VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo</b>  |
|   | 22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión   |
|   | 21. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo  |
|    | <b>IX. Impulso de la industria de la cultura y el deporte</b>  |
|   | 24. Revalorización de la industria cultural  |
|   | 25. España hub audiovisual de Europa ( <i>Spain AVS Hub</i> )  |
|   | 26. Plan de fomento del sector del deporte   |
|  | <b>X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible</b>  |
|   | 27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal  |
|   | 28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI  |
|   | 29. Mejora de la eficacia del gasto público  |
|   | 30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo  |

Fuente: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En el ámbito específico de la gestión presupuestaria de los créditos dotados en los Presupuestos Generales del Estado para financiar estas actuaciones nos encontramos con un marco normativo que, en algunos aspectos que serán desarrollados en este artículo, presenta importantes y sustanciales novedades y aspectos diferenciadores respecto a los criterios generales ya conocidos de nuestra normativa. En concreto, este artículo se basará fundamentalmente en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (LPGE 2021), en la Orden HAC/669/2021, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022 y en la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 (LPGE 2022), incluyéndose así referencias normativas relativas a los Presupuestos Generales del Estado tanto del año 2021 como del 2022.

## II. Presupuestación de los fondos asociados al MRR

El pasado 28 de diciembre de 2021 las Cortes Generales aprobaron la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, que incluye los créditos destinados a financiar actuaciones que resulten elegibles en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de conformidad con la estructura del citado Plan.

La Orden HAC/669/2021, de 25 de junio, dictó las normas para la elaboración de los referidos presupuestos, incluyendo, por ende, las relativas a los créditos necesarios para recoger el conjunto de actuaciones que, formando parte del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, están destinadas para el ejercicio 2022.

En relación con ello cabe destacar que se han introducido importantes novedades en la forma de presupuestar estos créditos asociados al MRR (especialmente en la clasificación por programas), como consecuencia de la aprobación del Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia, con el objetivo de establecer un sistema de codificación para 2022 que permitiera obtener información por componentes e inversiones o reformas del referido Plan.

Así, teniendo en cuenta la triple clasificación (orgánica, por programas y económica) de las aplicaciones presupuestarias de los estados de gastos de las entidades del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo, el apartado 1.2 del artículo 6 de la anteriormente citada Orden, en su último párrafo, respecto a la estructura orgánica de los créditos asociados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia señala:

*En el Presupuesto del Estado, los Ministerios recogerán los créditos destinados a financiar el coste total de las actuaciones que resulten elegibles en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el servicio 50 “Mecanismo de Recuperación y Resiliencia”.*

Como se deduce fácilmente de la lectura de este párrafo, las particularidades en la clasificación orgánica de la presupuestación del MRR se limitan únicamente a los órganos centrales de la Administración General del Estado, es decir, los Ministerios, excluyendo a los organismos adscritos a los mismos (organismos autónomos, agencias...), cuya clasificación orgánica seguirá el criterio general del resto de créditos que podemos denominar del “presupuesto nacional” o, dicho de otro modo, no asociados al MRR.

Así, a título de ejemplo, mientras que los créditos del MRR gestionados por la Subsecretaría del Ministerio de Ciencia e Innovación estarán incluidos en el servicio 50 y no en el servicio 01 (que sería el que correspondería a los créditos del presupuesto nacional gestionados por este Órgano), los gestionados por el Instituto de Salud Carlos III, organismo autónomo dependiente del anteriormente referido Departamento Ministerial, no estarán incluidos en el servicio 50, sino en el propio del organismo (servicio 107).

En segundo lugar, respecto a la clasificación por programas, el apartado 1.1.2 *Estructura de programas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* del mismo artículo 6 señala:

*Dentro del servicio 50 “Mecanismo de Recuperación y Resiliencia” de cada Ministerio, así como el resto de los créditos vinculados al Mecanismo consignados en los estados de gastos de las entidades referidas en los apartados 2.º, 3.º, y 4.º de la letra a) del punto 2 del artículo 2*

*de la presente Orden, la asignación de los créditos se hará de forma que cada grupo de programas de gasto se identificará con un solo componente del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y asimismo cada programa con una inversión de un componente, con los criterios que se establezcan en el Anexo I de la presente Orden.*

Analizando el contenido del transcrito apartado debe destacarse, en primer lugar, y teniendo en cuenta que *los apartados 2.º, 3.º, y 4.º de la letra a) del punto 2 del artículo 2 de la Orden* se refieren a organismos autónomos, entidades integrantes del Sistema de la Seguridad Social y resto de entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo, que a diferencia de lo que ocurría en la clasificación orgánica, en la clasificación por programas a la hora de presupuestar los créditos asociados al MRR ya no existe distinción de criterio entre los órganos centrales del Estado y el resto de organismos que de él dependen.

En ambos casos, la codificación consistirá en dos dígitos numéricos, que se referirán a la política de la que forman parte (que será la que lidere la entidad decisora responsable de la planificación y seguimiento de las inversiones o reformas y del cumplimiento de los hitos y objetivos de las mismas), seguidos de dos letras. La primera de ellas, que identifica el grupo de programas, se corresponderá con el componente del Plan al que pertenece el crédito, y la segunda, que identifica el programa, se referirá a la inversión o reforma, lo que nos permite obtener información del Plan por componentes e inversiones.

Así, tal y como se recoge en el Anexo I de la Orden de elaboración, los 26 componentes a los que se asociada una inversión (los 4 componentes restantes no tienen asociada ninguna inversión y, por ende, dotación presupuestaria), se identifican de la siguiente manera:

| Componente | Código | Componente | Código |
|------------|--------|------------|--------|
| 1          | A      | 14         | N      |
| 2          | B      | 15         | O      |
| 3          | C      | 16         | P      |
| 4          | D      | 17         | Q      |
| 5          | E      | 18         | R      |
| 6          | F      | 19         | S      |
| 7          | G      | 20         | T      |
| 8          | H      | 21         | U      |
| 9          | I      | 22         | V      |
| 10         | J      | 23         | W      |
| 11         | K      | 24         | X      |
| 12         | L      | 25         | Y      |
| 13         | M      | 26         | Z      |

Por su parte, los programas (que como ya hemos indicando se identifican en el cuarto carácter dentro de la clasificación por programas), se asociarán con una inversión o reforma del Plan, correspondiendo los códigos de la “A” a la “K” con Inversiones y de la “R” a la “Z” con Reformas, de acuerdo con el siguiente detalle:

| Inversión/Reforma | Código | Inversión/Reforma | Código |
|-------------------|--------|-------------------|--------|
| 1                 | A      | 11                | K      |
| 2                 | B      | 1                 | R      |
| 3                 | C      | 2                 | S      |
| 4                 | D      | 3                 | T      |
| 5                 | E      | 4                 | U      |
| 6                 | F      | 5                 | V      |
| 7                 | G      | 6                 | W      |
| 8                 | H      | 7                 | X      |
| 9                 | I      | 8                 | Y      |
| 10                | J      | 9                 | Z      |

De esta manera, a título de ejemplo, la clasificación por programas de un crédito de la política 32 *Educación* asociado al MRR, inversión 2 *Programa de Orientación, Avance y Enriquecimiento Educativo en centros de especial complejidad educativa (Programa #PROA+)*, del componente 21 *Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años*, sería: 32UB.

Es en esta clasificación por programas donde redundan las principales novedades que existen en la forma de presupuestar los créditos asociados al MRR con respecto a los Presupuestos Generales del Estado vigentes en 2021, manteniéndose en estos una codificación análoga a la utilizada en los créditos del presupuesto nacional, consistente en tres números y una letra, e identificándose los créditos asociados al MRR de cada política a través del tercer carácter (grupo de programa) que será un cero y asignándose el cuarto carácter (consistente en una letra) de manera secuencial, lo que permitía identificar los créditos del MRR a través de la clasificación por programas, pero no asociarlos a un componente e inversión o reforma del Plan.

Por último, el apartado 1.3.2 del artículo 6 de la Orden HAC/669/2021, de 25 de junio, regula las especificidades de la estructura económica de los créditos asociados al MRR de la siguiente manera:

1. *En el capítulo 1 de gastos de personal, los créditos se recogerán en el artículo 19.*
2. *En el capítulo 2 de gastos corrientes en bienes y servicios, los créditos se recogerán en el artículo 29.*
3. *En el capítulo 6 de inversiones reales, los créditos se consignarán en el artículo 69.*
4. *El concepto y el subconcepto de la clasificación económica (últimos tres dígitos) se reservarán, en su caso, para identificar el conjunto de proyectos, subproyectos y actuaciones en que se divide cada inversión.*

En consecuencia y a título de ejemplo, teniendo en cuenta todo lo anterior y atendiendo a la triple clasificación de los créditos, uno asociado al MRR del presupuesto para 2022 del Ministerio de Educación y Formación Profesional (Sección 18), destinado a financiar gastos corrientes en bienes y servicios, de la política 32 *Educación*, componente 19 *Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills)*, Inversión 02 *Transformación Digital de la Educación*, tendría la siguiente codificación: 18.50.32SB.29

### III. Especificidades presupuestarias

La normativa presupuestaria presenta importantes novedades en lo que a la gestión y vinculación de los créditos asociados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se refiere. En los siguientes apartados se realizará un análisis de dichas novedades, basándonos en la legislación vigente, principalmente en la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 y en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante RDL 36/2020), si bien puntualmente se hará alguna referencia a la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 para señalar las diferencias entre esta última y la LPGE 2022.

Resulta llamativo que los aspectos relativos a las especialidades en materia presupuestaria se regularan, en algunos casos con idéntica redacción, en dos normas con rango legal publicadas en el Boletín Oficial del Estado en la misma fecha, 31 de diciembre de 2020.

#### III. 1. Especificación de los créditos

Comenzando por la LPGE 2022, su artículo 7, regla Quinta dispone que:

*Los créditos dotados en el servicio 50 «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» de cada sección, así como el resto de los créditos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia consignados en los presupuestos de gastos de las entidades referidas en los apartados 2.º, 3.º y 4.º de la letra a) del artículo 1 de la presente Ley y los dotados en el Ministerio de Sanidad en su servicio 51 «Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (React-EU)» sólo podrán ejecutarse con la finalidad de financiar actuaciones que resulten elegibles conforme a su marco regulatorio.*

*A los efectos anteriores, el Gobierno fijara los criterios aplicables a la gestión de los créditos vinculados a dicho Plan a fin de garantizar la consecución de los objetivos previstos en el mismo.*

*Las propuestas de gasto a financiar con estos créditos deberán incorporar una memoria específica que cuantifique y justifique las estimaciones de gasto para cada actividad y en qué medida contribuyen al cumplimiento de los objetivos recogidos en el plan estratégico aprobado. Todo ello deberá realizarse siguiendo lo establecido en la normativa reguladora del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.*

*El Gobierno podrá acordar las transferencias de los citados créditos entre secciones en orden a garantizar una correcta absorción del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de conformidad con el artículo 9. Uno.2 de esta ley.*

Esta redacción es, en lo esencial, coincidente con la de los apartados 1 y 2 del artículo 37 del RDL 36/2020. Igualmente, la LPGE 2021 estableció la misma redacción en su artículo 7.Quinta.

Centrándonos en la vinculación de estos créditos, el artículo 8.Uno.5 establece que:

*Los créditos dotados en el servicio 50 «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» de cada sección, así como el resto de los créditos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia consignados en los presupuestos de gastos de las entidades referidas en los aparta-*

dos 2.º y 4.º de la letra a) del artículo 1 de la presente Ley y los dotados en el Ministerio de Sanidad en su servicio 51 «Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (React-EU)» se especificarán económicamente por su importe global, con la excepción de los gastos de personal y los gastos para operaciones financieras, cuya especificación vendrá determinada por los artículos 43 y 44 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y los créditos que establezcan asignaciones identificando perceptor o beneficiario, que tendrán carácter limitativo y vinculante. Su especificación orgánica y funcional vendrá determinada, respectivamente por el servicio y el programa.

El RDL 36/2020 no hace referencia a la vinculación de los créditos, luego ésta deberá ser regulada, año a año, por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, como así fue en la LPGE 2021.

En la redacción observamos el carácter flexible que el legislador ha dado a estos créditos, dado que tanto para cada sección presupuestaria (básicamente Ministerios), como para organismos autónomos (apartado 2.º de la letra a) del artículo 1 de la LPGE 2022), como para resto de entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP) o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo, entre las que se incluyen las agencias estatales (apartado 4.º de la letra a) del artículo 1 de la LPGE 2022), se propone una vinculación a nivel de programa, con la excepción de los gastos de personal y los gastos para operaciones financieras, que seguirán la vinculación general de la LGP, y los créditos que establezcan asignaciones identificando perceptor o beneficiario, que tendrán carácter limitativo y vinculante.

Esto se aprecia, por ejemplo, en el programa 45DB del Servicio 50 de la Sección 23 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en 2022:

| v | 45DB |           | C04.102 Conservación de la biodiversidad terrestre marina   |           |                  |
|---|------|-----------|---|-----------|------------------|
|   |      | <b>6</b>  | <b>INVERSIONES REALES</b>   |           |                  |
|   |      | <b>69</b> | <b>Inversiones reales. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</b>  |           | <b>5.325,00</b>  |
|   |      | 696       | Inversiones para el desarrollo del PRTR   |           | 5.325,00         |
|   |      | 69601     | Impulso áreas protegidas madres   | 5.325,00  |                  |
|   |      |           | TOTAL INVERSIONES REALES  |           | 5.325,00         |
|   |      | <b>7</b>  | <b>TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</b>  |           |                  |
|   |      | <b>74</b> | <b>A Sociedades, Entidades Públicas Empresariales Fundaciones y resto de entidades del Sector Público Estatal</b> |           | <b>10.205,00</b> |
|   |      | 743       | Aportación al FRER para conservación y restauración de ecosistemas marinos y terrestres y de su biodiversidad     |           | 10.205,00        |
| v |      | 74302     | Aportación al FRER para actuaciones de conservación de biodiversidad terrestre y marina                           | 10.205,00 |                  |
|   |      | <b>75</b> | <b>A Comunidades Autónomas</b>  |           | <b>30.000,00</b> |

|  |  |       |   |           |                  |
|--|--|-------|---|-----------|------------------|
|  |  | 754   | Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Para actuaciones de conservación y restauración de ecosistemas y de su biodiversidad. En Comunidades Autónomas |           | 30.000,00        |
|  |  | 75401 | A Comunidades Autónomas. Para actuaciones de conservación de la biodiversidad terrestre y marina  | 30.000,00 |                  |
|  |  |       | <b>TOTAL TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</b>  |           | <b>40.205,00</b> |
|  |  |       |   |           |                  |
|  |  |       | <b>TOTAL C04.102 Conservación de la biodiversidad terrestre marina</b>  |           | <b>40.530,00</b> |

Como puede observarse, la vinculación existe únicamente a nivel de programa y en el sub-concepto 23.50.45DB.74302, dado que este identifica un perceptor (FRER). En la práctica, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico podría reasignar créditos sin necesidad de modificación presupuestaria entre el resto de dotaciones del programa, lo cual supone una flexibilidad comparable a la que gozan las agencias estatales.

Merece la pena señalar una diferencia respecto a la LPGE 2021, y es que en esta no se consideraban vinculantes los créditos para operaciones financieras, lo que podría resultar en reasignaciones de crédito que afectaran al déficit público inicialmente previsto. Para limitar esta posibilidad, la LPGE 2022 sí ha incluido esta vinculación. En este ejemplo del presupuesto de 2021 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación puede observarse cómo no existía diferente vinculación entre créditos para operaciones no financieras y financieras:

|   |    |      |  |  |                   |
|---|----|------|--|--|-------------------|
| v | 50 |      | <b>MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA</b>   |  |                   |
| v |    | 410B | <b>Desarrollo del Medio Rural y Recursos Hídricos para el Regadío. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</b>                               |  |                   |
|   |    | 6    | <b>INVERSIONES REALES</b>  |  |                   |
|   |    | 68   | <b>Inversiones reales: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</b>   |  | <b>800,00</b>     |
|   |    | 684  | Gastos de inversiones de carácter inmaterial. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia  |  | 800,00            |
|   |    |      | <b>TOTAL INVERSIONES REALES</b>  |  | <b>800,00</b>     |
|   |    | 7    | TRANSFERENCIAS DE CAPITAL  |  |                   |
|   |    | 74   | <b>A Sociedades, Entidades Públicas Empresariales Fundaciones y resto de entidades del Sector Público Estatal</b>                            |  | <b>260.000,00</b> |
| v |    | 740  | Actuaciones con SEIASA para el ahorro de agua y la eficiencia energética en la agricultura española. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia |  | 260.000,00        |
|   |    |      | <b>TOTAL TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</b>   |  | <b>260.000,00</b> |
|   |    | 8    | <b>ACTIVOS FINANCIEROS</b>   |  | 30.000,00         |
|   |    | 82   | <b>Concesión de préstamos al Sector Público</b>  |  | <b>10.000,00</b>  |

|  |  |       |   |           |                   |
|--|--|-------|---|-----------|-------------------|
|  |  | 829   | Concesión de préstamos al Sector Público. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia                                     |           | 10.000,00         |
|  |  | 82900 | Concesión de préstamos al Sector Público. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia                                     | 10.000,00 |                   |
|  |  |       | <b>TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS</b>  |           | <b>10.000,00</b>  |
|  |  |       |   |           |                   |
|  |  |       | <b>TOTAL. Desarrollo del Medio Rural y Recursos Hídricos para el Regadío. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</b> |           | <b>270.800,00</b> |

Sin embargo, en el año 2022 en el mismo Ministerio las dotaciones de uno de los programas consignadas para financiar operaciones financieras presentan este detalle:

|          |  |             |  |           |                  |
|----------|--|-------------|--|-----------|------------------|
| <b>v</b> |  | <b>41CE</b> | <b>C03.I05 Estrategia de digitalización del sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural: Desarrollo de actuaciones para dar apoyo a la digitalización y el emprendimiento del sector agroalimentario y forestal y del medio rural</b>      |           |                  |
|          |  | <b>6</b>    | <b>INVERSIONES REALES</b>  |           |                  |
|          |  | <b>69</b>   | <b>Inversiones raeles. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</b>   |           | <b>4.798,00</b>  |
|          |  | 694         | Inversiones reales: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia  |           | 4.798,00         |
|          |  | 69401       | DIH Fireware   | 2.599,83  |                  |
|          |  | 69402       | Observatorio   | 400,00    |                  |
|          |  | 69403       | Plataforma Asesores AKIS   | 1.798,21  |                  |
|          |  |             | <b>TOTAL INVERSIONES REALES</b>  |           | <b>4.798,04</b>  |
| <b>v</b> |  | <b>8</b>    | <b>ACTIVOS FINANCIEROS</b>   |           |                  |
| <b>v</b> |  | <b>82</b>   | <b>Concesión de préstamos al Sector Público</b>  |           | <b>10.000,00</b> |
| <b>v</b> |  | 829         | Concesión de préstamos al Sector Público. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia  |           | 10.000,00        |
|          |  | 82900       | Concesión de préstamos al Sector Público. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia  | 10.000,00 |                  |
|          |  |             | <b>TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS</b>   |           | <b>10.000,00</b> |
|          |  |             |  |           |                  |
|          |  |             | Concesión de préstamos al Sector Público. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia  | 10.000,00 |                  |
|          |  |             | <b>TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS</b>   |           | <b>10.000,00</b> |
|          |  |             |  |           |                  |
|          |  |             | <b>TOTALC03.I05 Estrategia de digitalización del sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural: Desarrollo de actuaciones para dar apoyo a la digitalización y el emprendimiento del sector agroalimentario y forestal y del medio rural</b> |           | <b>14.798,04</b> |

### III. 2. Modificaciones presupuestarias

Respecto a la posibilidad de modificar los créditos iniciales dotados en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, básicamente nos encontremos con dos posibilidades:

1. Transferencias de créditos entre distintas secciones presupuestarias que afecten al Servicio 50 «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» (con unas reglas que también resultan de aplicación a las dotaciones del Servicio 51 «Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (React-EU)» de la Sección 26 Ministerio de Sanidad), previstas en el apartado Uno.2 del artículo 9 de la LPGE 2022, cuya competencia corresponde al Gobierno, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Añade dicho precepto que a estas transferencias de crédito no les resultaran de aplicación las restricciones recogidas en el artículo 52.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
2. Transferencias de crédito en la misma sección u organismo y dentro del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuya competencia corresponderá al titular del Departamento Ministerial o al Presidente o Director del Organismo Autónomo y resto de entidades del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo, según el apartado Nueve del mismo artículo 9 de la LGPE 2022.

Ambos supuestos coinciden con el artículo 38 del RDL 36/2020.

En consecuencia, nos encontramos con que, allí donde la normativa general no permite hacer transferencias entre secciones, o lo permite sólo en casos concretos, para estos créditos existe dicha posibilidad a decisión del Gobierno. Por otra parte, para todas las demás modificaciones previstas, se facilita y agiliza su tramitación y aprobación, otorgando su competencia al titular del Departamento Ministerial o al Presidente o Director del Organismo Autónomo y resto de entidades del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo.

Es evidente que la voluntad del legislador ha sido, en ambos casos, flexibilizar la gestión de estos créditos, estableciendo un régimen de modificaciones más laxo que el previsto con carácter general.

Estas reglas existieron, idénticas, en la LGPE 2021.

### III. 3. Tramitación anticipada de expedientes de gasto y compromisos de gasto de carácter plurianual

Estos aspectos se regulan únicamente en el RDL 36/2020 y presentan importantes particularidades respecto a la normativa general.

#### a) Gastos de tramitación anticipada

Sobre los gastos de tramitación anticipada, el artículo 39 RDL 36/2020 establece la posibilidad de proceder a la tramitación anticipada de expedientes de gasto de ejercicios posteriores, llegando a la fase de formalización del compromiso de gasto, para cualquier tipo de expediente que se financie con los fondos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia y del REACT-EU, cualquiera que sea el instrumento o negocio jurídico utilizado para tal fin.



Hasta la entrada en vigor de la LPGE 2022, para conocer qué expedientes de gasto eran susceptibles de tramitación anticipada, debíamos acudir al apartado 6 del artículo 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, según el cual, sólo era posible para contratos o aquellos otros “expedientes de gasto cuya normativa reguladora permita llegar a la formalización del compromiso de gasto”. Este precepto fue interpretado por la Intervención General de la Administración del Estado en su Circular 9/2013, de 18 de octubre, a efectos de unificar el criterio en relación con la tramitación anticipada y compromisos plurianuales de expedientes de gasto correspondientes a contratos del sector público, encomiendas de gestión, subvenciones y ayudas públicas, así como convenios de colaboración. En dicha Circular se excluyó la posibilidad de realizar expedientes de tramitación anticipada en encomiendas de gestión (hoy encargos a medios propios) y convenios de colaboración, posibilidad que sí se debe entender aceptada en virtud del citado artículo 39 del RDL 36/2020. No obstante, la disposición final décima primera de la LPGE 2022 ha dado una nueva redacción al apartado 6 del artículo 47 de Ley General Presupuestaria, que permite tramitar anticipadamente tanto contratos y subvenciones como encargos y convenios, haciendo coincidente la normativa general con el caso particular ya citado relativo a los gastos financiados con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

b) Compromisos de gasto de carácter plurianual

Importantes novedades presenta la normativa reguladora de los compromisos de gasto plurianuales, recogida en el artículo 41 del RDL 36/2020.

Para empezar, eleva el número de anualidades a cinco, respecto a los cuatro previstos en el artículo 47 de la LGP, así como sus porcentajes, quedando en el 100%, 100%, 70%, 60% y 50% del crédito presupuestario en cada uno de los cinco ejercicios posteriores.

Pero la principal novedad, en cuanto a técnica presupuestaria, no radica en el número de anualidades o en el porcentaje máximo, sino en el hecho de que estos se calculan sobre el “crédito presupuestario”, a diferencia de lo previsto en el apartado 2 del artículo 47 LGP, que lo calcula sobre el crédito inicial. Es decir, el importe máximo de compromisos futuros se va a calcular sobre el crédito total (inicial más modificaciones) a nivel

| Partida presupuestaria | Créditos definitivos (1) | Gastos autorizados (2) | Gastos comprometidos (3) | Obligaciones reconocidas netas (4) | Remanentes de crédito (5=1-4) |
|------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------------------|-------------------------------|
| XX.50.XX0A.XX          | 100                      | 86                     | 80                       | 70                                 | 30                            |

de vinculación en el momento de contabilizar dichos compromisos futuros o de elevar al Consejo de Ministros el acuerdo que eventualmente autorice la elevación de dichos porcentajes, lo cual implica que el importe máximo de compromisos futuros puede variar a lo largo del ejercicio si se aprueban modificaciones presupuestarias que supongan incrementos (o minoraciones) de créditos.

### III. 4. Incorporaciones de créditos

Otro de los aspectos más destacables respecto a los créditos dotados para financiar actuaciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia viene recogido en el artículo 42 del RDL 36/2020, en la redacción dada al mismo por la disposición final vigésima sexta de la LPGE 2022:

*A los efectos previstos en el apartado a) del artículo 58 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, podrán incorporarse a los créditos del ejercicio los remanentes de los créditos, que amparen gastos autorizados, dotados en el servicio «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» de cada sección, así como en el resto de los créditos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia consignados en los presupuestos de gastos de las entidades con presupuesto limitativos y los créditos dotados en el Ministerio de Sanidad en su servicio 51 «Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (React-EU)».*

*Adicionalmente y con la finalidad de garantizar la realización de los hitos y objetivos fijados en cumplimiento de lo previsto en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, los créditos que no fueron retenidos o autorizados, es decir los saldos de crédito, se podrán incorporar con el límite del importe de las anualidades que correspondan al ejercicio que se inicia derivadas de gastos plurianuales y de tramitación anticipada aprobados en el ejercicio anterior.*

*Las incorporaciones de crédito previstas en este artículo se realizarán adaptándose a la estructura del presupuesto vigente.*

*A las incorporaciones de crédito anteriores, que afecten al presupuesto del Estado, no les será de aplicación respecto de su financiación lo establecido en los artículos 50 y 58 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, financiándose con Deuda Pública.*

*Las incorporaciones de crédito en el presupuesto de los organismos autónomos, entidades de la Seguridad Social y el resto de entidades con presupuesto de gastos limitativo únicamente podrán realizarse con cargo a la parte del remanente de tesorería que al final del ejercicio anterior no haya sido aplicada al presupuesto del organismo.*

Merece la pena destacar cuatro aspectos:

1. Se prevé la posibilidad de incorporar los remanentes de créditos al presupuesto del ejercicio corriente, siempre que amparen “gastos autorizados”. Debe entenderse como expedientes de gasto que hubieran alcanzado la fase de autorización (fase A). Es decir, supongamos el siguiente Estado de liquidación del presupuesto de gastos, de manera esquemática, a 31 de diciembre del año 20X1:

Con carácter general, y siempre dentro de los supuestos del artículo 58 de la LGP, los remanentes de crédito que, en su caso, podrían incorporarse serían 30, es decir, la diferencia entre los créditos definitivos (100) y las obligaciones reconocidas (70), si bien, la posibilidad de incorporar remanentes de crédito tiene en la actualidad un carácter excepcional dadas las limitaciones que cada año se establecen en ley de presupuestos, así en 2022 en aplicación del artículo 11.Dos de la LPGE 2022 la posi-

bilidad de incorporar queda muy reducida. Pero el RDL 36/2020 nos dice que se pueden incorporar a los presupuestos de 20X2 los remanentes de 20X1 del ejemplo si amparan gastos autorizados, en consecuencia, y sin limitación alguna, serían susceptibles de incorporación 16, es decir, la diferencia entre aquellos gastos que alcanzaron la fase de autorización (86) pero sobre los que no se llegaron a reconocer obligaciones (70).

2. El segundo aspecto destacable es que “a las incorporaciones de crédito anteriores, que afecten al presupuesto del Estado, no les será de aplicación respecto de su financiación lo establecido en los artículos 50 y 58 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, financiándose con Deuda Pública”. Esto quiere decir que no serán susceptibles de financiarse con cargo al Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria ni con baja en otros créditos, por lo que, en estos expedientes, no encontraremos partida de baja, sino sólo de alta.
3. Otra novedad radica en que *adicionalmente y con la finalidad de garantizar la realización de los hitos y objetivos fijados en cumplimiento de lo previsto en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, los créditos que no fueron retenidos o autorizados, es decir los saldos de crédito, se podrán incorporar con el límite del importe de las anualidades que correspondan al ejercicio que se inicia derivadas de gastos plurianuales y de tramitación anticipada aprobados en el ejercicio anterior.*

Los créditos no retenidos ni autorizados (saldos de crédito) en nuestro ejemplo ascienden a 14 (créditos definitivos (100) menos los gastos autorizados (86)).

Supongamos que se tramitaron en 20X1 gastos plurianuales y de tramitación anticipada por importe de 30 y 20 para los ejercicios 20X2 y 20X3 respectivamente.

De lo anterior se deriva que se podrán incorporar a 20X2 créditos por importe de 14 (el menor entre los saldos de créditos (14) y la anualidad tramitada anticipadamente o de manera plurianual en 20X1 para 20X2 (30)).

4. Como cuestión meramente técnica, se establece que *las incorporaciones de crédito previstas en este artículo se realizarán adaptándose a la estructura del presupuesto vigente.* Esta previsión es coherente con la lógica de la gestión presupuestaria y, *de facto*, ya se aplica en las incorporaciones ordinarias previstas en el artículo 58 LGP.

El artículo 42 del RDL 36/2020, en su redacción original establecía que:

*A los efectos previstos en el apartado a) del artículo 58 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, podrán incorporarse a los créditos del ejercicio los remanentes de los créditos, que amparen compromisos de gastos contraídos dotados en el servicio «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» de cada sección, así como el resto de los créditos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia consignados en los presupuestos de gastos de las entidades con presupuesto limitativos y los créditos dotados en el Ministerio de Sanidad en su servicio 51 «Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (React-EU)».*

*A las incorporaciones de crédito anteriores, que afecten al presupuesto del Estado, no les será de aplicación respecto de su financiación lo establecido en los artículos 50 y 58 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, financiándose con Deuda Pública.*

*Las incorporaciones de crédito en el presupuesto de los organismos autónomos, entidades de la Seguridad Social y el resto de entidades con presupuesto de gastos limitativo únicamente podrán realizarse con cargo a la parte del remanente de tesorería que al final del ejercicio anterior no haya sido aplicada al presupuesto del organismo*

Se observa que originalmente se exigía haber llegado a la fase de compromiso, mientras que la LPGE 2022 ha flexibilizado este requisito, exigiendo alcanzar únicamente la fase de aprobación del gasto. Igualmente, no se preveía la posibilidad de incorporar los créditos que no fueron retenidos o autorizados con el límite del importe de las anualidades que correspondan al ejercicio que se inicia derivadas de gastos plurianuales y de tramitación anticipada aprobados en el ejercicio anterior.

En cualquier caso, como es lógico, estas incorporaciones no pudieron ocurrir en 2021, dado que no existían remanentes de créditos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia o al React-UE en 2020.

## IV. Conclusión

Los créditos asociados al MRR presentan en el ejercicio 2022 importantes novedades tanto en su presupuestación, como en su régimen de modificaciones. Su regulación normativa la encontramos, principalmente, en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado que anualmente se aprueben, así como en las respectivas Órdenes que dicten sus normas de elaboración.

De su lectura y análisis se puede concluir, en primer lugar, que en el año 2022 se ha modificado la forma de presupuestar estos créditos con respecto a la existente en 2021, como consecuencia de la aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, afectando este cambio fundamentalmente a la clasificación por programas, con el objetivo de establecer una codificación que permita obtener información en términos de componentes e inversiones o reformas el citado Plan.

En segundo lugar, en relación con sus especificidades presupuestarias, se puede extraer la conclusión de que la finalidad clara del legislador ha sido dotar a estos créditos de una flexibilidad en su gestión y modificación, en algunos casos, inéditas en nuestra normativa presupuestaria, aunque si bien existen algunas excepciones a esta tendencia, como puede ser la vinculación en 2022 de los créditos para operaciones financieras, con el objetivo de evitar reasignaciones de créditos que pudieran afectar al déficit inicialmente previsto.