

Tribuna Abierta

EL REAL DECRETO-LEY 36/2020. UN DECRETO PARA LA RECUPERACIÓN

Félix Bolaños

Secretario General de la Presidencia del Gobierno. Alumni de Uría Menéndez

El Real Decreto-ley 36/2020. un Decreto para la recuperación

Los fondos Next Generation EU representan para España una oportunidad histórica para generar una recuperación sostenible, que pueda abordar la transformación digital y verde que necesita nuestro país y permita afianzar la creación de un sistema productivo sólido, resiliente y solidario. Al mismo tiempo, suponen un reto que pone a prueba la capacidad del sector público español de absorber de manera eficaz hasta 140.000 millones de euros en un plazo de seis años. Esto exige llevar a cabo reformas legales que permitan agilizar procedimientos, eliminar trámites superfluos y crear nuevas formas de trabajo adaptadas al dinamismo del siglo XXI, sin olvidar las necesarias exigencias de control impuestas por el derecho comunitario y nuestro propio ordenamiento. Con este propósito, se ha aprobado el Real Decreto-ley 36/2020 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.

PALABRAS CLAVE:

SECTOR PÚBLICO, REFORMAS, UNIÓN EUROPEA, CONTRATACIÓN PÚBLICA, SUBVENCIONES.

Royal Law-Decree 36/2020, a Decree aimed at the recovery of Spanish economy

The Next Generation EU fund will give Spain an historical opportunity to undertake a sustainable recovery, with a fair transition to digital and green economy that gives rise to a productive system that is solid, resilient and solidary. At the same time, however, the fund also represents a challenge that will test the Spanish public sector's ability to absorb up to 140.000 million Euros within six years. This requires implementing legal reforms to speed up administrative procedures, eliminate superfluous steps and create new working systems adapted to the dynamics of the 21st century, while respecting the necessary control mechanisms imposed by both European and Spanish legislation. This is precisely the aim of Royal Decree-law 36/2020 adopting urgent measures to modernise the Public Administration and to implement the government's recovery, transformation and resilience plan.

KEY WORDS:

PUBLIC SECTOR, REFORMS, EUROPEAN UNION, PUBLIC PROCUREMENT, GRANTS.

FECHA DE RECEPCIÓN: 9-3-2021**FECHA DE ACEPTACIÓN: 10-3-2021**

Bolaños, Félix (2021). El Real Decreto-ley 36/2020. Un decreto para la recuperación. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 55, pp. 7-20 (ISSN: 1578-956X).

1. El Plan de recuperación, transformación y resiliencia para combatir la crisis económica y social

El 14 de marzo de 2020 quedará para siempre como una fecha grabada en nuestra memoria. Ese día, el Gobierno de España tomó la decisión de decretar el estado de alarma previsto en el artículo 116 de la Constitución española y en su ley orgánica de desarrollo (la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio). Los ciudadanos y ciudadanas, las empresas y todas las instituciones públicas y privadas del país tuvieron que adaptarse a un escenario configurado por una serie de medidas limitativas de derechos fundamentales, cuyo principal objetivo era salvaguardar la salud de los ciudadanos y garantizar la capacidad asistencial del sistema nacional de salud frente a la pandemia de COVID-19.

Medidas muy similares fueron adoptadas por todos los países de nuestro entorno y, en particular, por nuestros socios europeos, que en ese primer momento centraron sus esfuerzos en hacer frente a la pandemia y a sus dramáticas consecuencias (i) humanas, en vidas perdidas, todas irrepetibles y truncadas de forma abrupta, que tanto dolor han causado en sus familias y entornos, y (ii) sanitarias, en cuanto a la presión de los sistemas de salud en una situación de emergencia.

No obstante, la pandemia también ha tenido un incuestionable impacto en la economía mundial, provocando la ralentización de muchos sectores y la paralización sobrevenida de otros que, en ocasiones, ha abocado al cierre a muchos negocios y empresas que antes de la emergencia generaban tejido productivo. Y esto, a su vez, ahondando en las brechas sociales aún no selladas tras la crisis económica de la década anterior, convirtiendo las colas del hambre en una triste llamada a la necesidad de reforzar políticas públicas para garantizar un nivel de vida digno a toda la población.

Para hacer frente a esta situación, los socios europeos también han alzado una voz unísona que ha significado un ensanchamiento y fortalecimiento de la Unión en un contexto de resaca de otra gran crisis política, la provocada por el Brexit. Europa ha estado a la altura del reto y ha puesto de manifiesto que la solidaridad entre países —y entre personas— debe ser su seña de identidad a la hora de afrontar una crisis como la actual. Así se refleja en el acuerdo histórico alcanzado por el Consejo el pasado 21 de julio de 2020, donde se aprobó el programa «*Next Generation UE*», un paquete de medidas para la reconstrucción, la transformación y la resiliencia que se cimentan sobre fondos solidarios, es decir, recursos financieros de la Comisión Europea con finalidad de transferirlos a los socios de la Unión.

Los fondos que constituyen el mecanismo «*Next Generation UE*» han sido el reflejo de un impulso político y de un modo de hacer más Europa, con el concurso fundamental de España, que fue un actor principal. Su objetivo está a la altura del desafío: nacen no solo para reconstruir la Unión —que también—, sino para regenerar el tejido productivo, construir las bases de transformaciones sólidas y de reformas estructurales sostenibles en el tiempo y comprometidas con el entorno y la cohesión social y territorial.

Por ello, todos los proyectos que se financien con el recurso a este instrumento deberán adaptarse a, al menos, alguno de los siguientes objetivos, aprobados por la Comisión Europea:

- i. promover la cohesión económica, social y territorial de la Unión;
- ii. fortalecer la resiliencia;
- iii. mitigar el impacto económico y social de la crisis; o
- iv. apoyar las transiciones verde y digital.

En principio, estos fondos de recuperación representan para nuestro país un volumen, entre transferencias directas y préstamos, de 140.000 millones de euros en un plazo de seis años —equivalente al 11 % anual de nuestro PIB—, lo que supone una enorme palanca para impulsar políticas transformadoras a medio y largo plazo.

Para su ejecución, el Gobierno elaborará el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, el “Plan”), que se asienta sobre cuatro líneas directrices: una España verde, una España digital, una España sin brechas de género y una España cohesionada e inclusiva. El Plan se presentará a las instituciones europeas antes del 30 de abril de este año para su posterior examen y aprobación. Este documento marcará una hoja de ruta de desafíos y oportunidades, pero, además, un compromiso de reformas, consecución de objetivos y cumplimiento de hitos globales, que se dibuja como un plan país a través de proyectos y planes concretos. Asimismo, desde una perspectiva material, será todo un reto y pondrá a prueba la capacidad del sector público español para el éxito de su implementación.

La oportunidad para nuestro país es histórica, homologable a lo que supusieron los fondos estructurales y de cohesión europeos en los años ochenta y noventa del siglo pasado. España ya se vio inmersa en aquellas grandes reformas, una etapa que implicó la transformación de las economías europeas del sur para adaptarse a la idea del mercado único que se estaba creando. Por ese motivo, podemos volver a recuperar ahora la idea de Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1995, que decía que los fondos europeos “*no suponían un coste, sino la ventaja competitiva de Europa*”.

Ahora bien, para recuperarse de la pandemia, los Estados miembros de la Unión tendrán que hacer un esfuerzo de inversión y también un ejercicio de creatividad. No se trata solo de disponer de recursos, sino de acertar con los proyectos y transformar nuestras economías.

2. Aprobación del Real Decreto-Ley 36/2020

España tiene experiencia en la absorción de fondos europeos y dispone de estructuras administrativas, a nivel estatal, autonómico y local, con gran experiencia y conocimiento en la materia. Sin embargo, el Gobierno era consciente de que absorber potencialmente 140.000 millones de euros precisaba de un análisis introspectivo y de acometer las reformas legales que fueran necesarias con el fin de crear las condiciones más favorables para que el Plan pudiera ejecutarse de modo eficaz, ágil y con garantías de control. En este sentido, se abordó:

- i. un análisis de las instituciones y actores implicados en el Plan desde una perspectiva de derecho comparado, con el fin de diseñar una gobernanza de los fondos operativa;
- ii. un estudio de los recursos, capacidades y *know how* del sector público para ordenar y diseñar herramientas para la mejor gestión del Plan; y
- iii. un examen de los cuellos de botella existentes en la legislación de gestión de fondos europeos y ejecución de proyectos, con el fin de adaptar el marco normativo a los requerimientos de agilidad e implementación del Plan, eliminando trámites que no añadieran valor y flexibilizando aquellos elementos que fuera preciso.

Como resultado de este ejercicio, el Gobierno, en un trabajo coral de todos los departamentos ministeriales, elaboró 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 el "Real Decreto-ley 36/2020"), con el propósito de mejorar y agilizar la ejecución del Plan.

Su tramitación, a pesar de la urgencia, se trabajó con la Comisión Europea y, por supuesto, el resultado final reflejó la opinión y observaciones recibidas. Ese trabajo conjunto con la Comisión Europea concluyó con una felicitación por ser el primer país europeo en aprobar una norma tan fundamental y necesaria para la ejecución del Plan y hacerlo de la mano de las propias autoridades europeas.

Asimismo, el Plan fue sometido a consulta al Consejo de Estado, aun cuando su dictamen no era preceptivo por tratarse de un real decreto-ley, urgente por naturaleza. No obstante, dada la trascendencia de la materia, el Gobierno consideró oportuno y conveniente oír al máximo órgano consultivo, sin perjuicio de que no sea necesario incluirlo en la fórmula promulgatoria del real decreto-ley al ser una consulta potestativa.

El dictamen emitido (783/2020) realizó un juicio favorable del que luego fue el Real Decreto-ley 36/2020. El Consejo de Estado fue, como siempre, constructivo y realizó comentarios, sugerencias y observaciones, algunas de las cuales se presentaron como esenciales. Su valoración de conjunto fue que *"el proyecto merece una opinión favorable"*, añadiendo que *"aprecia el esfuerzo realizado por el Gobierno para articular en tan breve plazo un conjunto de medidas que tienen como principal objetivo permitir una mejor gestión y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos"*.

El Gobierno incorporó *motu proprio* todas las observaciones esenciales realizadas por el Consejo de Estado en su dictamen y también asumió gran parte de los comentarios y observaciones no esenciales que mejoraban el documento elevado al órgano consultivo. Por tanto, el texto del real decreto-ley aprobado por el Consejo de Ministros el 22 de diciembre de 2020, y luego convalidado en el Congreso de los Diputados, ya contenía las observaciones realizadas por el Consejo de Estado. Una convalidación, por cierto, lograda gracias a una mayoría parlamentaria inédita y de la que no participaron grupos políticos que, aunque a primera vista pueda no parecerlo, seguro que desean que los fondos europeos derivados del Plan se ejecuten con agilidad y eficacia.

Por otro lado, antes de entrar en el contenido del Real Decreto-ley 36/2020, conviene precisar algunas cuestiones sobre el ámbito objetivo de la norma. Como ya se ha dicho, su objetivo es agilizar la gestión y ejecución del Plan, pero determinadas materias (tales como gestión de recursos, procedimientos, contratos, subvenciones, convenios y evaluación ambiental) también se aplican a otros fondos europeos, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca. Además, existen otras partes (convenios administrativos o la creación de un nuevo instrumento de colaboración público privada) que se aplican a todo el sector público, con independencia de que se trate de actuaciones relacionadas con fondos europeos.

Adicionalmente, se han incluido principios de gestión innovadores para la Administración Pública, que complementan los principios generales previstos en la Constitución española y en las leyes administrativas. Es un paso más para lograr una Administración Pública avanzada donde se generan sinergias entre distintas unidades, trabajo en equipos horizontales, gestión por objetivos o planificación de estrategias. Junto a ello, uno de los objetivos más ambiciosos del Plan es la digitalización integral de la Administración Pública.

El Real Decreto-ley 36/2020 también integra principios típicos del derecho europeo, concretamente la prevención eficaz de los conflictos de interés, el fraude y las irregularidades o la promoción de la competencia efectiva en los mercados. Tales elementos son genuinos del acervo comunitario y marcan una filosofía clara de respeto al derecho de la competencia y a la observancia de los criterios de control, no solo por parte de los órganos españoles (Intervención General del Estado y Tribunal de Cuentas), sino también europeos (Tribunal de Cuentas Europeo).

Por último, es preciso subrayar que, si bien esta norma se ha aprobado para la Administración General del Estado, es una regulación que debe servir de inspiración y base a otras administraciones territoriales¹, básicamente autonómicas, que tendrán que realizar el mismo ejercicio con el fin de ponerse en forma para la mejor gestión del Plan en el ejercicio de sus competencias.

¹ Como ha sido el caso, por ejemplo, en la proposición de ley gallega (Lei de simplificación administrativa e de apoio á reactivación económica de Galicia) presentada por el Grupo Parlamentario Popular por el procedimiento de urgencia el pasado 7 de diciembre de 2020, actualmente en periodo de enmiendas. O en el Decreto Ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso para la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, publicado en el *BOJA* el 22 de febrero de 2021.

3. Gobernanza de los Fondos Europeos

El Real Decreto-ley 36/2020 establece una regulación exhaustiva de los órganos competentes en el gobierno del Plan, no solo respecto de su diseño, sino también —y especialmente— en cuanto al desarrollo, ejecución y el control sobre los proyectos en última instancia.

Este elemento de control es especialmente relevante porque permitirá a las autoridades españolas poder solicitar los desembolsos, con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, a la Comisión Europea, para su ingreso al Tesoro Público. Es lo que en jerga comunitaria se denomina “absorción de fondos”, que permite en la práctica el ingreso en el presupuesto general del estado de fondos provenientes de la Unión Europea.

La gobernanza del Plan tiene dos notas fundamentales:

- i. Se articula en dos fases: la primera es la aprobación nacional, que se realiza por aprobación del Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital; y la segunda viene regulada por las normas de derecho europeo que determinan que las instituciones de la Unión Europea tendrán que aprobar el Plan y sus modificaciones. Al mismo tiempo, se establece un régimen *ad hoc* de convalidación de trámites realizados si finalmente algunos proyectos no absorbieran fondos europeos. En otras palabras, se evita la nulidad de las actuaciones en los casos en los que el proyecto en cuestión optó pero no consiguió absorber fondos europeos.
- ii. Responde a las exigencias propias de un plan de país, es decir, es abierta al sector público y privado y tiene en cuenta los distintos niveles territoriales. En consecuencia, permite poder contar con las voces de los distintos actores implicados, creando espacios de participación, siempre con la vista puesta en el interés general. Para ello, se establece un doble plano: uno de impulso político desde la Presidencia del Gobierno y con un órgano específico (la Comisión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia); y otro técnico que descansa primordialmente en un Comité Técnico y en dos autoridades, la Autoridad Responsable del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Secretaría General de Fondos Europeos) y la Autoridad de Control (Intervención General de la Administración del Estado).
- iii. El sistema de gobernanza del Plan parte de la experiencia en el diseño y gestión de fondos europeos en la Administración española y da respuesta a las exigencias de “*implementation*”, “*reporting*” y “*payments, control and audit*” previstos en el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, “MRR”)² y en los requerimientos establecidos en la guía de orientaciones publicada por la Comisión Europea en materia de gobernanza.

² Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

- iv. Está formado por seis estructuras, además del Consejo de Ministros y el papel político de la Vicepresidencia Tercera (vicepresidencia económica), planteadas desde un modelo de especialización, complementariedad y cooperación, como pide la Comisión Europea:
- v. Una Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, de la que forman parte todos los ministros, como estructura de decisión e impulso previa al Consejo de Ministros, encargada de establecer las directrices políticas generales para formular y desarrollar el Plan, proponer sus modificaciones esenciales y realizar el seguimiento estratégico del Plan, entre otras.
- vi. Esta Comisión podrá crear foros de participación y grupos de alto nivel para participación de actores externos con funciones de participación (no ejecutiva) general o sectorial. Se vehicula así la dimensión de participación con expertos del sector privado.
- vii. Un Comité Técnico, como estructura de asistencia y soporte técnico a la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia y a la Autoridad Responsable del MRR.
- viii. La Unidad de Seguimiento del Plan, dependiente del Departamento de Asuntos Económicos y G20 de la Presidencia del Gobierno, que realizará un seguimiento político del Plan con el objetivo de mantener informado de modo directo y continuo al Presidente del Gobierno, así como de las reformas estructurales planteadas desde el Gobierno e impulsadas por la Vicepresidenta Tercera desde sus competencias en política económica.
- ix. La Autoridad Responsable del MRR, como órgano central para el desarrollo y ejecución del Plan, que actuará como autoridad e interlocutor responsable ante las instituciones europeas respecto de la ejecución del Plan en los términos que se establezcan en la normativa europea. Será la Secretaria General de Fondos Europeos, incardinada en el Ministerio de Hacienda.
- x. La Autoridad de Control corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado. Deberá desarrollar una estrategia de control sobre la base del conocimiento acumulado con otros fondos y ayudas europeas.
- xi. Finalmente, para canalizar la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la participación de estas en el marco del Plan, se establece una Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en la que se prevé la participación de las entidades locales a través de la FEMP y de otros actores, públicos o privados, vinculados al Plan.

4. Medidas específicas para la gestión de proyectos del Plan

El Real Decreto-ley 36/2020 desarrolla principalmente la gestión de proyectos vinculados al Plan con una serie de normas que tratan de dar solución a los cuellos de botella normativos que se han venido observando, de modo recurrente, en la gestión de fondos europeos.

Estas soluciones tienen un impacto externo para los interesados, empresas e instituciones públicas y privadas que tengan un papel en el desarrollo de los proyectos. La idea principal que debe subrayarse es que el Real Decreto-ley 36/2020 no decide las estructuras posibles de colaboración público privada ni los mecanismos de licitación o ayudas públicas, en el sentido de restringir o encauzar los proyectos del Plan a un único vehículo jurídico. Las Administraciones Públicas competentes podrán elegir el instrumento más adecuado para estructurar o vehicular los proyectos conforme a su carácter, extensión, condición tractora, volumen de inversión o eje sectorial, por mencionar algunos.

La normativa europea y, en particular, los acuerdos y negociaciones por los que se aprobó el MRR³ prevén expresamente la necesidad de aplicar los principios de (i) gestión eficiente o buena regulación (*better regulation*)⁴, una regulación de calidad que reduzca las trabas administrativas para las empresas y ciudadanos (requisitos, trámites, plazos); y (ii) restricción de efectos anticompetitivos, lo que supone unos costes estimados por la Comisión Europea entre el 1,5 % y el 6,8 % del PIB de las economías europeas⁵.

Esta simplificación y racionalización de los procedimientos también tiene un efecto favorable directo para las Administraciones Públicas, pues reduce las cargas y mejorará la eficiencia en la tramitación de procesos complejos, como es la gestión de estos fondos europeos.

Sobre estas bases, las principales novedades del Real Decreto-ley 36/2020, ordenadas por categorías, son:

4.1. Convenios administrativos

Se ha simplificado el procedimiento que con carácter general se recogía en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Se partía de una gestión muy prolija derivada de CORA⁶, de modo que los gestores empleaban mucho tiempo, en ocasiones plazos superiores a seis meses, en formalizar un convenio.

³ Dictamen N.º 6/2020 [con arreglo a los artículos 287, apartado 4, y 322, apartado 1, letra a), del TFUE] sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 20-10-2020.

⁴ Commission Staff Working Document 'Better Regulation Guidelines', 7 de julio de 2017.

⁵ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A strategic review of better regulation in the European Union. Annex 'Reducing Administrative Burdens in the European Union'.

⁶ Comisión de Reforma de la Administración Pública, creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012 que dio lugar a un informe (Informe CORA) de fecha 21 de junio de 2013.

Se han introducido cambios que aligeran su tramitación, especialmente en lo que se refiere a acortar los plazos de los informes, autorizaciones, inscripción y publicación, conservando los elementos que resultan necesarios para mantener los controles de eficacia y supervisión.

En este sentido, por ejemplo, se introduce un plazo de cinco días para la inscripción de los convenios tras su formalización y de diez días hábiles desde su formalización para que sean publicados en el *Boletín Oficial del Estado*.

También se introduce un plazo máximo de siete días hábiles para el informe del servicio jurídico y cualquier otro informe preceptivo, transcurridos los cuales se podrá continuar con su tramitación sin perjuicio de su incorporación al expediente antes de proceder al perfeccionamiento del convenio. Y se establece que se entenderá otorgada la autorización previa del Ministerio de Hacienda si no ha sido emitida en el plazo de siete días hábiles después de su solicitud. Finalmente, se identifican los supuestos en los que no será preceptivo el informe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Adicionalmente, se crea un régimen singular para los convenios financiables con fondos europeos con la finalidad de hacerlos más funcionales y adaptarlos a las necesidades que implican este tipo de proyectos.

Por otra parte, se suprimen los informes que son redundantes por el papel que juega la autoridad responsable de los fondos. A estos convenios no le resultarán de aplicación las disposiciones contenidas en las letras b) y c) del apartado 2 del artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ni lo previsto en la Instrucción segunda del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, en cuanto se refiere a la autorización del Consejo de Ministros de los convenios a suscribir con Comunidades Autónomas o con sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes.

También se dan más facilidades para los préstamos o anticipos que puedan preverse en los convenios. Así, en caso de que se inicie en la tramitación de expedientes de convenios cuya ejecución presupuestaria no vaya a tener lugar hasta el ejercicio siguiente u otros ejercicios posteriores, será posible su tramitación anticipada, pudiendo llegar hasta la fase de formalización del convenio en el ejercicio corriente.

4.2. Contratación pública

Si existe una materia de interés para el sector privado y de incidencia directa en la gestión de algunos proyectos es la contratación pública. El Real Decreto-ley 36/2020 elimina algunos obstáculos de los procedimientos de contratación, pero con dos condicionantes que deben advertirse de inicio: por un lado, la complejidad de la materia y de la legislación existente que fue aprobada recientemente, en 2017; y, por otro lado, un marco europeo muy estricto marcado por las directivas de contratación⁷.

⁷ Directiva 2014/24/UE del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, la Directiva 2014/23/UE del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y la Directiva 2014/25/UE del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

La contratación pública es un elemento central de la inversión pública. Representa en torno al 14 % del PIB de la UE, por lo que va a tener un papel decisivo en el desarrollo de los planes de recuperación. Por esta razón, y conforme a las recomendaciones que realizó el Consejo de la UE en sus conclusiones sobre inversión pública a través de la contratación pública para la recuperación sostenible y la reactivación de una economía de la UE resiliente⁸, el examen de la eficiencia y la eficacia del marco de contratación pública es especialmente relevante.

En línea con dichas recomendaciones, se ha trabajado para, dentro de los límites que marcan los Reglamentos y resto de la normativa europea, agilizar los trámites y procedimientos de licitación, aumentando su flexibilidad y aprovechando también el «régimen simplificado» con arreglo al título III de la Directiva 2014/24/UE. Todo ello garantizando siempre la concurrencia y la competencia efectiva de los mercados.

Como en el caso de los convenios, se excepcionan las autorizaciones y los informes que resultan superfluos en estos proyectos y que, *de facto*, implican semanas extra de tramitación.

Así, se excepciona del requisito de la autorización para contratar del Consejo de Ministros prevista en el artículo 324 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, a los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Se amplía la aplicación del procedimiento abierto simplificado, elevándose hasta los umbrales sujetos a regulación armonizada, que es lo máximo permitido en los Reglamentos de la UE. También se eleva el umbral para aplicar el procedimiento abreviado a los inferiores a 200.000 euros de valor estimado en los contratos de obras y a los inferiores a 100.000 euros de valor estimado en los contratos de suministros y servicios.

Por otra parte, se prevé la tramitación de urgencia de la licitación cuando las circunstancias impidan la tramitación ordinaria en plazo, lo que implica reducir los plazos internos a la mitad, salvo el plazo de presentación de proposiciones, que los órganos de contratación podrán reducir hasta un mínimo de quince días naturales contados desde la fecha del envío del anuncio de licitación.

Asimismo, se contempla la preferencia de despacho de estos contratos y que los plazos para emitir los respectivos informes quedarán reducidos a cinco días naturales.

Todas estas medidas encuentran su justificación en que estamos ante proyectos que, aunque económicamente tienen una dimensión importante, responden a proyectos tutelados desde la Administración que en muchos casos estarán encauzados a través de pliegos-tipo de contratación. También se habilita a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado a dictar las instrucciones necesarias para coordinar la aplicación estas disposiciones anteriores para facilitar la tramitación de los contratos financiados con fondos del Plan. Esto permitirá agilizar notablemente los tiempos de preparación de la licitación y facilitar la labor de los centros gestores y los órganos de contratación.

⁸ Conclusiones del Consejo Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente 2020/C 412 I/01.

4.3. Subvenciones

Las subvenciones son otro instrumento esencial en el marco de la canalización de las inversiones públicas.

El Real Decreto-ley 36/2020 establece algunas modificaciones que permiten agilizar el procedimiento en el caso de las subvenciones financiadas con fondos europeos. Así, por ejemplo, se contempla que en la concesión de subvenciones y ayudas a las que resulte de aplicación la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones no será exigible la autorización del Consejo de Ministros.

En los procedimientos de subvenciones, además de medidas similares a las previstas en contratación y convenios para reducir los trámites superfluos, se han introducido dos novedades orientadas a la reducción de los plazos de tramitación. En este sentido, se contempla la unificación en un solo acto de las bases reguladoras y de la convocatoria. Asimismo, se establece que para la tramitación de la aprobación de las bases reguladoras y la convocatoria de estas subvenciones tan solo serán exigibles el informe de los servicios jurídicos correspondientes y el informe de la Intervención Delegada al que hace referencia el artículo 17.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Por otra parte, se introduce un sistema de concurrencia no competitiva (“ventanilla abierta”) para las subvenciones financiadas con fondos europeos, de manera que se puedan resolver de forma sucesiva a la presentación de las solicitudes, tras la comprobación de los requisitos exigidos y hasta el agotamiento del crédito presupuestario.

4.4. Evaluación ambiental

Otra materia de enorme impacto de carácter sectorial y que reclamaba una mejora era la legislación sobre evaluación ambiental. Era un clamor que los plazos establecidos para la tramitación administrativa de las evaluaciones medioambientales prolongaban excesivamente los procedimientos. El principio europeo de “no causar un perjuicio significativo” a objetivos medioambientales⁹ se puede respetar y combinarlo con agilidad en la tramitación.

Así, en el ámbito de la evaluación ambiental se ha mantenido el equilibrio entre las garantías que impone el marco normativo europeo, especialmente relevante en transformaciones que se marcan como uno de sus objetivos centrales la transición ecológica de nuestra economía, pero apostando por lograr una mayor agilidad. De esta forma, en relación proyectos excluibles de evaluación de impacto ambiental, se entenderán que concurren las circunstancias excepcionales en el caso de los proyectos financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, cuando se trate de meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales.

Y se prevé una reducción generalizada de los plazos internos de estos procedimientos de evaluación ambiental y se compensa el acortamiento de los plazos de consulta, que, con todo, se mantiene en treinta días con mecanismos de información pública.

⁹ DNSH principle “do no significant harm”, incluido en el artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo.

5. Instrumentos de colaboración público-privada (en particular, los proyectos estratégicos para la transformación y recuperación, “PERTE”)

Para aprovechar al máximo la movilización de recursos sin precedentes que va a suponer *Next Generation EU*, el mayor paquete de estímulo jamás financiado a través del presupuesto de la UE, la colaboración público-privada va a ser un factor clave para lograr un efecto multiplicador sobre nuestra economía.

El Real Decreto-ley 36/2020 modifica algunos aspectos de los instrumentos de colaboración público-privada. La colaboración entre las Administraciones Públicas y el sector privado se seguirá desarrollando a través de los diferentes vehículos jurídicos existentes en la actualidad y, en cada caso, habrá que buscar la fórmula que mejor se adapte al proyecto, ya sean fórmulas contractuales, institucionales, patrimoniales o financieras.

El Real Decreto-ley 36/2020 introduce dos novedades relevantes.

En primer lugar, se establecen una serie de medidas con la finalidad de facilitar la concurrencia a proyectos del Plan. De esta forma, se habilita que las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas sin personalidad, puedan ser beneficiarias de subvenciones, formalizando entre ellas un acuerdo de agrupación simple. Se simplifica la creación de consorcios públicos evitando la necesidad de autorización legal. Se permite la ejecución de determinados contratos de concesión de obras o servicios mediante su adjudicación directa a sociedades de economía mixta con capital mayoritariamente público. Y, por último, se facilita que estas sociedades de economía mixta utilicen medios de financiación variados, como emisión de obligaciones, créditos, préstamos participativos, ampliaciones de capital o titulizaciones de derechos de cobro.

En segundo lugar, se incorpora una figura innovadora de colaboración público-privada para la ejecución de los proyectos, con el nuevo instrumento de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (en adelante, “PERTE”).

Esta nueva figura, que se crea con vocación de permanencia, se encuentra inspirada en los IP-CEIS europeos —*Important Project of Common European Interest*—, una herramienta creada para impulsar proyectos a escala europea que tienen un impacto significativo en el crecimiento y que suponen beneficios para la ciudadanía. Su amplia ambición de I+D+i y su gran escala precisan reunir actores públicos y privados para poder hacer frente a su desarrollo y dar respuesta a las deficiencias del mercado o sistémicas que presentan este tipo de proyectos¹⁰.

La razón de ser de los PERTE es identificar, reforzar e impulsar aquellos proyectos de carácter estratégico con un importante potencial de arrastre para el resto de la economía, que contribuyan

¹⁰ Comunicación de la Comisión sobre criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo (2014/C 188/02).

claramente al crecimiento, al empleo y a la competitividad de nuestro país. Además, deben tener un carácter innovador y un valor añadido en I+D+i, con un impacto transformador estructural sobre sectores estratégicos o con fases de investigación e innovación disruptivas y ambiciosas, más allá del estado de la técnica en el sector, seguidas de un primer despliegue industrial.

Los PERTE permiten combinar conocimientos, experiencia, recursos financieros y diferentes actores económicos con el fin de corregir el fallo de mercado de infrainversión que se produce en iniciativas privadas estratégicas que terminan no materializándose debido a la magnitud de los riesgos asociados a este tipo de proyectos.

Para cumplir con estos objetivos, en primer lugar, se realizará una labor de prospectiva e identificación de aquellos proyectos tractores que combinen los elementos financieros, de innovación, y que por sus características transformadoras y de arrastre y su importancia cuantitativa o cualitativa sean propicios para su integración en un PERTE. Será el Consejo de Ministros quien declare que proyectos son un PERTE.

La creación del Registro estatal de entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica en el Ministerio de Hacienda servirá para identificar a los agentes y operadores interesados y con capacidad para participar en un PERTE.

Una vez exista una declaración de PERTE, la Administración podrá utilizar cuantos instrumentos jurídicos tiene a su alcance en la legislación, también los de colaboración público-privada, para su implementación y ejecución concreta a través de figura jurídica que mejor se adapte en cada caso al proyecto estratégico de que se trate.

En todo este proceso se respetarán los elementos de control y los principios de concurrencia, no discriminación y competencia efectiva de los mercados para que la ejecución de proyectos tan importantes para el país tenga todas las garantías y respeten el mercado europeo.

6. Conclusiones

El programa de gobierno que presentó al Congreso de los Diputados el Presidente en su investidura en enero de 2020 estableció cinco grandes ejes de actuación: (i) la búsqueda de la cohesión social y la lucha contra la desigualdad, (ii) la digitalización de la economía y la disrupción tecnológica, (iii) la transición ecológica de la economía, (iv) el reimpulso del proyecto de integración europea; y (v) el reforzamiento institucional. Estas cinco líneas de actuación prioritarias vertebrarían la acción de gobierno.

La pandemia de COVID-19 y la crisis económica obligaron a adaptar los planes iniciales y centrar los esfuerzos en, primero, adoptar de manera coordinada con las comunidades autónomas y la Unión Europea todas las medidas al alcance para controlar la pandemia; segundo, poner en marcha medidas para proteger a los más vulnerables, víctimas siempre del desempleo y la precariedad; y, tercero, impulsar una batería de medidas en el ámbito financiero y fiscal que salvaguardase nuestro tejido económico y productivo. Esta labor se ha traducido en más de trescientas normas. Y continúa.

El guion ha cambiado completamente. Pero, paradójicamente, cuando el Consejo Europeo del pasado mes de julio acordó poner en marcha un Plan de recuperación para Europa, estableció como base del mecanismo *Next Generation EU* cuatro ejes de transformación: (i) la transición ecológica, (ii) la transición digital, (iii) la igualdad de género; y (iv) la cohesión social y territorial. Ejes que coinciden con el rumbo que ya había tomado España y que son transformadores del futuro.

En un mundo como el actual y ante un desafío sin precedentes que ha golpeado a todos los rincones del globo, la Unión Europea ha tenido las ideas claras: salir de la crisis sanitaria, combatir sus efectos económicos y sociales y hacerlo de manera que estemos más preparados para los retos de las próximas décadas. Es por ello que proyectar un plan país en cada Estado miembro de la Unión es una oportunidad para todos. Más allá del coste y de las inversiones, producirá una indudable ventaja competitiva para Europa.

España tiene una oportunidad para recuperar nuestra economía después de la pandemia y para acometer las transformaciones pendientes. El Real Decreto-ley 36/2020 ha realizado un indudable esfuerzo para que el entorno legislativo español, de la mano de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 que entró en vigor el mismo día, pueda canalizar todos los proyectos del Plan desde ya. El objetivo es la recuperación del país tras la pandemia y, acto seguido, la transformación del entorno económico y del modelo productivo para sentar las bases del futuro.

El Plan conseguirá una España más verde, más digital, más justa y más cohesionada. El Real Decreto-ley 36/2020 facilitará que esa transformación se haga con agilidad y eficacia. Es solo el primer paso de un camino que merece la pena recorrer y que nos llevará a una España mejor.