

La adaptación del ordenamiento jurídico español al Instrumento de Recuperación de la Unión Europea “Next Generation EU”¹

The adaptation of the Spanish legal order to the European Union Recovery Instrument “Next Generation EU”

MARÍA VALLE CAMACHO

Universidad de Córdoba

d62vacam@uco.es

ORCID: 0000-0001-8600-0252

Recibido: 14/08/2022. Aceptado: 27/09/2022.

Cómo citar: Valle Camacho, María, “La adaptación del ordenamiento jurídico español al instrumento de Recuperación de la Unión Europea “Next Generation EU”, *Revista de Estudios Europeos*, volumen 81 (2023): 29-65.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI : <https://doi.org/10.24197/ree.81.2023.29-65>

Resumen: El presente trabajo presenta uno de los nuevos fondos aprobados por la Unión Europea para hacer frente a las consecuencias socioeconómicas negativas derivadas de la pandemia del COVID-19 en los Estados miembros, el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea *Next Generation EU*, así como uno de los programas que lo componen, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Asimismo, se estudia con detalle la legislación aprobada en España para la recepción de estos fondos y su repercusión sobre el régimen jurídico de las subvenciones públicas financiadas con fondos europeos.

Palabras clave: Instrumento de Recuperación de la Unión Europea; Next Generation EU; Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; fondos estructurales; recuperación postpandemia; subvenciones públicas.

Abstract: This work presents one of the new European Union’s funds to deal with the negative social and economic consequences arising from COVID-19 pandemic in the Member States, the European Union Recovery Instrument *Next Generation EU*, and one of its components, the Recovery and Resilience Facility. In addition, it examines in detail the Spanish legislation approved for the absorption of these funds and their influence over the Spanish legal order of public grants.

¹ Este trabajo es el resultado de la investigación realizada en el marco de la convocatoria “VII Becas «Semillero de Investigación»” de la Universidad de Córdoba, a la que la autora agradece la ayuda prestada.

Keywords: European Union Recovery Instrument; Next Generation EU; Recovery and Resilience Facility; structural funds; post pandemic recovery; public grants.

INTRODUCCIÓN

Desde que el virus del COVID-19 fuera declarado pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, este ha supuesto una grave emergencia de salud pública para prácticamente todos los países del mundo, afectando no solo a la salud de muchas personas sino también a las economías mundiales y de la Unión Europea (UE), provocando su recesión.

Ante este nuevo escenario de dificultades, la UE reaccionó de forma distinta respecto a la anterior crisis económica del año 2008. Durante la misma, la Unión apostó por duras medidas presupuestarias, de control del déficit público o de contención de la deuda pública. No obstante, desde el inicio de esta nueva crisis la UE se mostró activa en la búsqueda de medidas diferentes para hacer frente a esta nueva situación excepcional. Entre otras, aprobó un Marco Temporal para adaptar las ayudas de Estado a las nuevas circunstancias (artículo 107 TFUE)² y flexibilizó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento invocando la cláusula de salvaguardia, permitiendo a los Estados miembros un endeudamiento más elevado para generar recursos con los que financiar medidas que contrarrestasen los perjuicios sanitarios, sociales y económicos derivados de la pandemia. Así, se ha producido un cambio ideológico derivado de la simetría de esta nueva crisis, ya que, al contrario de lo que ocurrió con

² Comunicación de la Comisión “Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19”, 2020/C 91 I/01, de 20 de marzo de 2020. Antes de ella, puede leerse en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones y al Eurogrupo “Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19”, COM (2020) 112 final, de 13 de marzo de 2020, que “dado el tamaño limitado del presupuesto de la UE, la principal respuesta presupuestaria al coronavirus vendrá de los presupuestos nacionales de los Estados miembros. En este sentido, las normas sobre ayudas estatales de la UE permiten a los Estados miembros adoptar medidas rápidas y eficaces de apoyo a ciudadanos y empresas, en especial las pymes, que se enfrentan a problemas económicos a causa del brote de COVID-19. El impacto del brote de COVID-19 es de tal naturaleza y magnitud que los Estados miembros podrán acogerse al artículo 107.2 b) TFUE”.

la anterior, todos los Estados miembros de la UE han quedado igualmente afectados por la misma. De esta forma, se ha pasado de la insistencia en la austeridad presupuestaria como herramienta para superarla al reconocimiento de la necesidad de una intervención masiva del sector público para garantizar la recuperación de la economía tras la crisis provocada por la pandemia³.

Por ello, con el objetivo de contribuir a la recuperación económica de los Estados miembros de la Unión, el Consejo Europeo, reunido en julio de 2020, aprobó uno de los programas de recuperación más importantes adoptados hasta la fecha, principalmente por la gran movilización de recursos económicos que supone (unos 750 000 millones de euros financiados mediante deuda en los mercados internacionales): el Instrumento de Recuperación o *Next Generation EU*. Respecto al mismo, se ha llegado a decir que supone para España no solo una importante inyección de recursos, sino también una oportunidad para la transformación de su economía⁴.

El Instrumento de Recuperación se compone, a su vez, de diferentes fondos, siendo el más importante en cuanto a dotación de recursos se refiere el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, MRR). Mediante dichos recursos, la Unión Europea pretende mitigar los efectos económicos negativos derivados de la pandemia. De esta forma, se pretenden alcanzar cuatro grandes objetivos: la reconstrucción frente a las consecuencias económicas y sociales provocadas por la pandemia del COVID-19, la recuperación del ritmo de

³ Cfr. Olesti Rayo, Andreu (2021): “El programa NextGenerationEU y el nuevo ciclo presupuestario de la Unión Europea”, *Revista Catalana de Dret Públic* 63, p. 6. En este mismo sentido se pronuncia Salvador Armendáriz, quien afirma que los primeros efectos de la crisis económica y social derivada del COVID-19 tenían unas características muy concretas que los diferenciaban de la anterior crisis financiera, dando lugar a que las políticas para acometerla hayan seguido la línea del aumento del gasto público. Vid. Salvador Armendáriz, María Amparo (2021): “El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas”, *Cuadernos de Derecho Local* 55, pp. 57-58. También de la misma autora, puede leerse Salvador Armendáriz, María Amparo (2021): “Reformas jurídicas estatales para la gestión de los fondos NGEU: análisis y reflexión desde el derecho administrativo”, *Revista Catalana de Dret Públic* 63, p. 63.

⁴ Vid. Calvo López, Santiago (2020): “Impacto del programa *Next Generation EU* en España: condicionalidad, retos y oportunidades de un acuerdo histórico”, *Revista Administración & Ciudadanía* 2, p. 446.

la actividad económica, la transformación digital y sostenible de las estructuras económicas y la resiliencia del modelo productivo y social⁵.

España es uno de los Estados miembros de la UE que más fondos puede recibir procedentes del Instrumento de Recuperación. Sin embargo, la cuestión principal no es si nuestro país es o no el mayor receptor de estos fondos, sino si será capaz de gestionarlos en el breve plazo que se da para su ejecución. Plazo este que, por su parte, es más breve que el de los tradicionales horizontes de otros fondos europeos, que España no es capaz de absorber en unos porcentajes suficientes⁶.

A este respecto, el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (en adelante, TCUE), en su informe sobre el ejercicio 2020, afirma la existencia de diferencias considerables entre los Estados miembros en la absorción de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (los Fondos EIE) que se les asignaron durante el anterior Marco Financiero Plurianual (en adelante, MFP) para el periodo 2014-2020. Por ejemplo, Finlandia absorbió el 79% de su asignación total, mientras que los tres Estados miembros con menor tasa de absorción (esto es, Italia, Croacia y España) solo absorbieron alrededor del 45% de sus importes comprometidos⁷.

Por tal motivo, razona el TCUE, los retrasos en la adopción de la legislación necesaria y la lenta absorción de los Fondos EIE para el anterior periodo 2014-2020 permiten temer la existencia de retrasos en la ejecución de los fondos contemplados en el nuevo MFP 2021-2027. De acuerdo con ello, aunque las medidas para hacer frente a las consecuencias negativas derivadas del COVID-19 han ayudado a los Estados miembros a responder rápidamente a las mismas, existe el riesgo de que el nivel de recursos administrativos necesarios para gestionar el aumento sustancial financiero por parte del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, junto con la ejecución en paralelo de los importes

⁵ Vid. Navarro Molines, Gabriel (2021): “2020, inicio de una década histórica en fondos europeos. Especial referencia al Instrumento *Next Generation* vía Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y reflexión aragonesa de los fondos REACT-EU”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* XX, pp. 44-45.

⁶ Vid., en este sentido, Hidalgo Pérez, Manuel (2020): “Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos”, *Esade Policy Brief* 3, 2020, *in totum*.

⁷ Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (2021): “Informes anuales sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2020, y sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2020”, *Oficina de Publicaciones*, p. 75.

disponibles aún del MFP 2014-2020 y de los utilizables del nuevo MFP 2021-2027, no sea suficiente⁸.

Bajo este contexto, el presente trabajo se centra en el estudio de la adaptación normativa española que se ha considerado necesaria para la aplicación del Instrumento de Recuperación y Resiliencia. Para ello, se analiza en detalle 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, esto es, la norma española aprobada para la regulación de la ejecución de los fondos provenientes de aquel Instrumento de Recuperación.

1. LA ADAPTACIÓN NORMATIVA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL A LOS FONDOS POST PANDEMIA: EL REAL DECRETO-LEY 36/2020. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Como ya hemos adelantado, la regulación española para la ejecución de los fondos provenientes del Instrumento de Recuperación se recoge 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).

En realidad, pese a que los fondos provenientes del Mecanismo de Recuperación no son los únicos que regula el RDL 36/2020, este y el Reglamento de la Unión que lo aprueba (en adelante, RMRR) son normas que cronológicamente se han publicado en orden inverso al que podría estimarse más lógico. En este sentido, el RDL 36/2020 se publicó el 31 de diciembre de 2020 en el BOE, mientras que el RMRR vio la luz en el DOUE el 18 de febrero de 2021. Este hecho puede hacer tambalear al argumento esgrimido por el Gobierno de España de tener que aprobar un Real Decreto-ley por la “extraordinaria y urgente necesidad” de configurar la ejecución de los fondos europeos, asegurando así su

⁸ Asimismo, el TCUE advierte que, aunque las medidas de flexibilización y simplificación administrativa para el uso de los Fondos EIE han ayudado a los Estados miembros a dar una rápida respuesta en sus esfuerzos por hacer frente a los efectos negativos de la pandemia de COVID-19, también pueden dar lugar a un debilitamiento de los sistemas de control establecidos a nivel europeo, que podría aumentar el riesgo de errores e irregularidades. Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (2021): “Informes anuales...”, cit. pp. 84 y 91.

adecuada y rápida absorción. No obstante, sobre la elección de utilizar un Real Decreto-ley como forma normativa para configurar la ejecución de los fondos europeos regresaremos más adelante.

Además, el RDL 36/2020 fue aprobado por el Consejo de Ministros celebrado el 22 de diciembre de 2020, pero publicado en el BOE el día 31 del mismo mes. Este retraso pudo deberse a que el Consejo de Estado, al que el Gobierno solicitó dictamen, había emitido su informe el día anterior al de la reunión del Consejo de Ministros, esto es, el 21 de diciembre⁹. Informe que, por cierto, no se hizo público hasta el mes de marzo del año siguiente. Por tanto, es razonable pensar que los cambios que debieron hacerse para ajustar el texto del RDL 36/2020 a las consideraciones hechas por el Consejo de Estado (al menos, las que este consideraba esenciales) provocaron el retraso en la publicación en el BOE del RDL 36/2020 aprobado el 22 de diciembre de 2020 hasta el 31 de diciembre¹⁰.

Finalmente, de forma paralela, las CCAA han ido aprobando distintas normas para la recepción y la gestión de los fondos europeos. La mayor parte se han aprobado para la gestión y el control específicos de los fondos provenientes del Mecanismo de Recuperación, mientras otros nacen con vocación de permanencia, modificando, entre otros aspectos, el contenido de las leyes autonómicas sobre hacienda, contratación y subvenciones¹¹.

Con carácter previo, es lógico que pueda llegar a considerarse que la aprobación tanto del Instrumento de Recuperación como del Mecanismo de Recuperación a través de Reglamentos de la Unión Europea no hacía necesario su desarrollo o trasposición en el derecho español, al ser estas normas de aplicación directa en los Estados

⁹ Nos referimos al Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado 783/2020 de 21 de diciembre de 2020 sobre el expediente relativo al proyecto de Real Decreto-ley 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, Dictamen del Consejo de Estado.

¹⁰ Vid., en este sentido, Salvador Armendáriz, María Amparo (2021): “Reformas jurídicas estatales...”, cit., p. 65.

¹¹ Vid. Berraquero Escribano, Iván y Luque Magaña, Miguel (2021): “Gestión y control presupuestario de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* XX, pp. 324-326, donde también se puede encontrar una lista de las diferentes normas aprobadas por las Comunidades Autónomas en relación con los fondos europeos.

miembros (artículo 288 TFUE)¹². Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE), en su sentencia *Monte Arcosu*, al responder a una cuestión prejudicial sobre si el órgano jurisdiccional nacional podía aplicar unas determinadas disposiciones de un Reglamento europeo cuando el legislador de un Estado miembro no había adoptado las disposiciones nacionales necesarias para su ejecución en el ordenamiento jurídico interno, aclaró que:

[...] si bien, en razón de la propia índole de los Reglamentos y de su función en el sistema de las fuentes del Derecho comunitario, sus disposiciones tienen, por lo general, un efecto inmediato en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin que sea preciso que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación, algunas de sus disposiciones pueden requerir, para su ejecución, la adopción de medidas de aplicación por los Estados miembros¹³.

Es decir, aunque los Reglamentos de la Unión, al contrario de lo que ocurre con las Directivas, no precisan de trasposición por parte de los Estados miembros al ser directamente aplicables en los mismos, ello no obsta a que estos aprueben la legislación interna que estimen conveniente para facilitar y perfeccionar su aplicación.

En este caso, puede resultar necesario para la correcta recepción de los fondos provenientes del Mecanismo de Recuperación la adopción de disposiciones internas que concreten, para la situación propia de cada Estado miembro, el contenido del Reglamento que lo configura, de forma que aquellos se ejecuten de una manera más eficaz. Ese es precisamente el objetivo del RDL 36/2020, favorecer la aplicación del RMRR, aunque este por su naturaleza ya sea directamente aplicable en los Estados miembros de la UE.

Por otra parte, la forma adoptada como Real Decreto-ley condiciona el presupuesto habilitante para su adopción, ya que debe obedecer a una extraordinaria y urgente necesidad que permita su aprobación (artículo 86 de la Constitución Española, CE). En este

¹² En este sentido se ha pronunciado Baño León, José M^a (2021): “La ejecución del mecanismo europeo de recuperación y resiliencia: ley especial coyuntura versus reforma general regulatoria”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados* 7, pp. 11-12.

¹³ STJUE (Sala Sexta) de 11 de enero de 2001, *Monte Arcosu*, asunto C-403/98 (ECLI:EU:C:2000:175), apartados 25-27.

sentido, la Exposición de Motivos del RDL 36/2020, tras exponer la doctrina constitucional al respecto, justifica aquella condición sobre la base de “responder con la mayor brevedad posible a las exigencias que ha marcado a España la Unión Europea para poder acceder a los fondos, creando las condiciones necesarias para gestionar los mismos de una manera ágil y eficaz”¹⁴.

Asimismo, el propio título del RDL 36/2020 alude a dos objetivos diferentes: la modernización de la Administración por una parte y la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (o, más bien, la ejecución de los fondos provenientes del Instrumento de Recuperación) por otra. En este sentido, se entiende que dicha pretensión de “modernización” busca adaptar a las Administraciones a los cambios sociales y políticos que vienen sucediendo, reformando tanto su estructura como los propios procedimientos administrativos. Sin embargo, si esa debiera ser la definición de una “medida modernizadora”, gran parte de la doctrina está de acuerdo en la ausencia de estas en el RDL 36/2020¹⁵. A este respecto, se ha llegado a decir que debería descartarse la pretensión de una regulación “modernizadora” de la organización, procedimiento y régimen jurídico de las Administraciones Públicas con una pretensión general y permanente, ya que las medidas que se recogen no son suficientes para adaptar a las Administraciones a los nuevos retos sociales, económicos y políticos, ni mucho menos son capaces de reformar su estructura o adaptar los procedimientos administrativos a los mismos. De esta forma, no existe tal modernización permanente porque la urgente necesidad que justifica el RDL 36/2020 proviene de la urgencia dada desde Europa. Es decir, a dicha exigencia de apremio debe vincularse únicamente la regulación establecida, y no asimismo a la pretendida modernización permanente de la Administración¹⁶.

¹⁴ De la misma opinión es el Consejo de Estado que, en su dictamen, considera que concurre esa situación de extraordinaria y urgente necesidad. Vid. Dictamen del Consejo de Estado, cit., pp. 20-21.

¹⁵ Entre otros Baño León, José M^a (2021): “La ejecución...”, cit., pp. 12-13; Colás Tenas, Jesús (2021): “Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho Local* 55, pp. 37-51, *in totum* o Salvador Armendáriz, María Amparo (2021): “El reto de las administraciones...”, cit., pp. 67-68 y Salvador Armendáriz, María Amparo (2021): “Reformas jurídicas estatales...”, cit., pp. 71-73.

¹⁶ Cfr. Font i Llovet, Tomàs (2021): “El régimen de las subvenciones y los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho Local* 55, p. 121. Crítico

Por otra parte, el artículo 1 RDL 36/2020 determina su objeto: establecer las disposiciones generales precisas para facilitar la programación, presupuestación, gestión y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos, en especial los provenientes del Instrumento de Recuperación, y promover un proceso de transformación estructural mediante el impulso de la inversión pública y privada y el apoyo al tejido productivo, la aceleración de la doble transición ecológica y digital, y el refuerzo y aumento de la resiliencia y de la cohesión económica, social y territorial en el marco del mercado único europeo.

Finalmente, el artículo 2 RDL 36/2020 utiliza dos criterios para establecer su ámbito de aplicación. El primero de ellos es el subjetivo, ya que establece que el RDL 36/2020 se aplica a las entidades que integran el sector público de acuerdo con el artículo 2.1 LRJSP. Por otra parte, utiliza un criterio material, ya que condiciona la aplicación de determinados Capítulos a los fondos europeos que se estén ejecutando en cada momento: además del Instrumento de Recuperación y el Mecanismo de Recuperación, podemos encontrar el Fondo Europeo de Desarrollo Regional o el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca. Sin embargo, la práctica totalidad del RDL 36/2020 se aplica a la ejecución de fondos procedentes bien del Mecanismo de Recuperación o bien del Instrumento de Recuperación.

Este ámbito de aplicación, vinculado a la ejecución de fondos europeos, podría servir como banco de pruebas para testar algunas de las medidas ejecutadas. Así, si las reformas aplicadas para agilizar las subvenciones financiables con fondos de la Unión demostrasen su éxito, cabría su eventual traslación al régimen general de las subvenciones. En caso contrario, si dichas modificaciones no cumplieran con su cometido o si facilitasen conductas opacas o irregulares, podrían desecharse sin alterar el marco regulatorio. De hecho, la existencia efectiva de desarrollo legislativo a cargo de las distintas CCAA refuerza las posibilidades de experimentación. De esta forma, podría testarse la utilidad práctica de las diversas medidas implementadas, seleccionando y

también en este sentido Baño, que abiertamente afirma que tal enunciado de “modernización” responde exclusivamente al marketing político. Vid. Baño León, José M^a (2021): “La ejecución...”, cit., p. 10. También el Consejo de Estado en su dictamen se pronunció de forma crítica sobre el título del RDL 36/2020. Cfr. Dictamen del Consejo de Estado, cit., pp. 30-31.

generalizando únicamente aquellas que hubieran resultado más eficaces¹⁷.

2. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA ESPAÑOL Y SUS ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA

Para que los Estados miembros pudieran recibir la financiación procedente del Mecanismo de Recuperación, estos debían redactar un Plan de Recuperación y Resiliencia (en adelante, PRR) que tendría que ser aprobado por el Consejo a propuesta de la Comisión Europea.

Estos Planes tenían como contenido el programa de reformas e inversiones de cada Estado miembro que quisiera acceder a aquella financiación. De esta forma, incluirían un conjunto de medidas coherente y exhaustivo de medidas de ejecución de las reformas y de inversión pública, pudiendo incluir también programas públicos destinados a incentivar la inversión privada¹⁸.

El propio RMRR recoge el procedimiento de evaluación del Plan que debía llevar a cabo la Comisión en el plazo de dos meses a partir de la presentación oficial y “en estrecha cooperación con el Estado miembro de que se trate”, al que podía formular observaciones o solicitar información adicional. En este mismo plazo de dos meses, la Comisión debía presentar una propuesta de decisión de ejecución al Consejo, por lo que la aprobación final de los Planes recaía en este último¹⁹.

2. 1. Características del Plan de Recuperación y Resiliencia español

¹⁷ Esteban Ríos, Javier (2021): “Vías para la agilización de las subvenciones financiadas con fondos de la Unión Europea: la adaptación al Instrumento Europeo de Recuperación y más allá”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* XX, p. 257.

¹⁸ De esta manera, todo el Mecanismo de Recuperación gira en torno a la presentación, evaluación, ejecución y seguimiento de los PRR nacionales. Sin embargo, la subsidiariedad en la definición de los PRR es solo aparente. Los Estados disfrutaban de una discrecionalidad limitada para determinar sus prioridades de recuperación, ya que, entre otras condicionalidades, los PRR deben orientarse a la consecución de los seis pilares y de los objetivos recogidos en el RMRR. Vid. Sánchez-Barrueco, María Luisa (2021): “El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 69, p. 584.

¹⁹ Se entiende que, por defecto, el Consejo debía pronunciarse sobre esta aprobación por mayoría cualificada ex artículo 16.4 TUE.

En este contexto, el RDL 36/2020 reguló el Plan de Recuperación y Resiliencia que debía ser elaborado y presentado por España y aprobado por el Consejo para poder optar a los fondos provenientes del Mecanismo de Recuperación²⁰.

Así, y de acuerdo con el RDL 36/2020, el PRR español cuenta con cuatro “ejes transversales”: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión territorial y social y la igualdad de género (objetivos estos que, por su parte, coinciden en gran medida con los pilares recogidos para el Mecanismo de Recuperación). Asimismo, el Plan se estructura en torno a diez “políticas palanca” relacionadas con aquellos “ejes transversales”, que a su vez integran treinta “componentes o líneas de acción” que deberán contribuir tanto a los objetivos generales del Plan como a sus “ejes transversales”²¹. Como puede comprobarse, el PRR utiliza términos poco frecuentes en el uso jurídico como “ejes transversales”, “políticas palanca” o “líneas de acción” para referirse a intereses y objetivos generales que, finalmente, se concretarían en ámbitos y objetivos menores cuya consecución se persigue con el propio Plan.

Asimismo, resulta relevante destacar que su configuración jurídica y su contenido quedan más desarrollados y especificados en el RMRR que en el RDL 36/2020, que únicamente dedica dos artículos al PRR. Sin embargo, esto puede explicarse si consideramos que el Plan es un requisito que cumplir dentro del procedimiento de acceso a los fondos europeos recogido por el RMRR. Es decir, el PRR no es más que la

²⁰ El artículo 13 RDL 36/2020 estableció la aprobación del PRR por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Por otra parte, el RDL 36/2020 optó por una clara centralización tanto en la elaboración y la gestión como en el control del Plan que ha sido criticada por la doctrina en numerosas ocasiones. En este sentido se pronuncian, entre otros, Baño León, José M^a (2021): “La ejecución...”, cit., pp. 12-13; Colás Tenas, Jesús (2021): “Los Gobiernos locales...”, cit., *in totum*, o Salvador Armendáriz, María Amparo (2021): “Reformas jurídicas...”, cit., pp. 72-73. Sin embargo, para el Consejo de Estado, las estructuras de gobernanza previstas no plantean problema alguno. Vid. Dictamen del Consejo de Estado, cit., p. 48.

²¹ Igualmente, cada “componente” se centraría en un reto u objetivo concreto, e incluye reformas e inversiones que contribuyen a alcanzar dichos objetivos o superar los retos. Para todos ellos se identificarían metas e hitos intermedios, los resultados esperados, el número de beneficiarios, así como el coste detallado de cada elemento. Vid. Gobierno de España (2021): “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: preguntas y respuestas”, p. 10.

“solicitud” presentada por cada uno de los Estados miembros que les permite acceder a esta financiación proveniente de la Unión Europea. Por lo tanto, los Estados miembros no son libres, bajo el paraguas del principio de autonomía institucional, para regular sus PRR como deseen, sino que se encuentran constreñidos por el Derecho de la Unión a través del cumplimiento de lo recogido por el RMRR²².

El artículo 12 RDL 36/2020 define el Plan como

El instrumento rector para el diseño y ejecución de los objetivos estratégicos y las reformas e inversiones que, vinculadas al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia previsto en la normativa comunitaria, servirán para favorecer la cohesión económica, social y territorial de España, fortalecer la resiliencia social y económica del país, recuperar el tejido productivo y mitigar el impacto social tras la crisis causada por la pandemia del SARS-COV-2 y promover la transformación ecológica y digital.

Añade el precepto que el plan tendría como “ejes transversales” la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social, económica y territorial, y termina estableciendo algunas notas sobre su contenido, como los objetivos a alcanzar, la descripción de las reformas e inversiones previstas o el impacto general del Plan. En general, no es difícil llegar a la conclusión de que el RDL 36/2020 peca de gran ambigüedad a la hora de definir los “ejes transversales” (o, más bien, objetivos generales) del PRR, que, en esencia, coinciden con los establecidos en el artículo 3 RMRR.

2.2. Naturaleza jurídica del Plan de Recuperación y Resiliencia español

Cabe preguntarse asimismo por la naturaleza jurídica del Plan. A tal efecto, resulta útil su análisis en dos planos distintos, en cuanto al

²² La pertenencia a la Unión Europea no predetermina la organización y el funcionamiento internos de los Estados miembros, sino que, dentro del respeto de los valores del artículo 2 TUE, son libres de adoptar la estructura constitucional y administrativa que estimen más conveniente. Los Estados miembros conservan, por tanto, una notable libertad de autoorganización que, en el lenguaje de la Unión, suele conocerse como “principio de autonomía institucional”. Vid., sobre este principio, Díez-Picazo, Luis María (2005): “El principio de autonomía institucional de los Estados miembros de la Unión Europea”, *Revista Vasca de Administración Pública* 73, *in totum*.

papel del PRR a escala europea y en cuanto al mismo a escala interna²³. A escala europea, y como hemos adelantado, el PRR operaría como una “solicitud”, a modo de propuesta de compromiso entre dos partes, como una suerte de propuesta de convenio o acuerdo de carácter político. Es decir, España (y el resto de los Estados miembros) recibiría una serie de fondos a cambio de cumplir con un programa de acciones político-económicas que ellos mismos proponen, siempre dentro del marco predeterminado por la Unión Europea. Sin embargo, debe aclararse que no constituye un mero compromiso político, sino verdaderamente jurídico, según se desprende de las consecuencias que incluye el RMRR en caso de incumplimiento del PRR, esto es, la posibilidad de suspensión del pago de los fondos²⁴. En este sentido, como ocurre cuando se concede cualquier otra subvención, el incumplimiento de las obligaciones que recaen sobre el beneficiario de esta dará lugar a la pérdida del derecho al cobro y, si procede, al reintegro de las cantidades que se han percibido.

Finalmente, se ha planteado, ya que el Reglamento que aprueba el Mecanismo de Recuperación lo inserta dentro de la cohesión territorial, que este puede considerarse un nuevo fondo estructural cuya ejecución a través del PRR se asemejaría en su contenido a los Acuerdos de Asociación que rigen los fondos estructurales en cada Estado miembro. Ciertamente, lo fundamental del diseño, gestión y evaluación del Mecanismo de Recuperación se produce en el ámbito nacional, mientras que la Comisión Europea se reserva el rol de evaluador y pagador, como con otros fondos estructurales. De esta forma, la Comisión tendrá que confiar en la buena gestión de los Estados miembros y la información que estos le transmitan para ir autorizando los reembolsos. Por todo ello, cabe afirmar que el Mecanismo de Recuperación es en lo fundamental un nuevo fondo estructural: pese a que existen algunas diferencias, tiene la

²³ Cfr. dicha propuesta en Salvador Armendáriz, María Amparo (2021): “Reformas jurídicas...”, cit., p. 74. A escala interna, Salvador se plantea la consideración del PRR como “disposición general”. La conclusión que alcanza es que, dado su procedimiento de elaboración y régimen de publicidad, al margen de las previsiones de la Ley de Gobierno, así como la ausencia de eficacia normativa frente a terceros hacen rechazar la idea de que el PRR sea efectivamente una disposición general.

²⁴ A título de ejemplo, el artículo 10 RMRR, con el título “Medidas de vinculación del Mecanismo [de Recuperación] a una buena gobernanza económica”, anuda la suspensión total o parcial de los pagos al supuesto en que el Estado miembro incurra en el procedimiento de déficit excesivo recogido en el artículo 126 TFUE.

misma base legal que estos y un diseño y una ejecución bastante similares, a través de planes nacionales²⁵.

3. LAS NUEVAS FORMAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. ESPECIAL REFERENCIA A LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS PARA LA RECUPERACIÓN Y TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA (PERTE)

Como forma de ejecutar el PRR presentado por España, el RDL 36/2020 crea la figura de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), y lo hace, según su Exposición de Motivos, con vocación de permanencia. El artículo 8 RDL 36/2020 los define como “aquellos proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española”²⁶. Tanto su definición como su

²⁵ Cfr. los “Acuerdos de Asociación” recogidos en el Capítulo I del Título II del Reglamento de Disposiciones Comunes de los Fondos Estructurales [Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados]. Vid. sobre el Mecanismo de Recuperación como un nuevo fondo estructural, Pazos Vidal, Serafín (2021): “El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales”, *Anuario de Derecho Municipal* 2020 14, pp. 57-64.

²⁶ Los PERTE guardan cierto paralelismo con los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (PIICE), pensados, al igual que aquellos, para realizar proyectos a gran escala que aporten beneficios considerables a la Unión Europea. En particular, los PIICE pueden aportar una contribución muy importante al crecimiento económico sostenible, a la creación de empleo, a la competitividad y a la resiliencia de la industria y la economía de la Unión y reforzar su autonomía estratégica abierta. Asimismo, los PIICE pueden respaldar todas las políticas y acciones que persigan objetivos comunes, entre otros, los fondos *Next Generation EU*. También pueden contribuir a una recuperación sostenible tras graves perturbaciones económicas, como las causadas por la pandemia de COVID-19, y apoyar los esfuerzos para reforzar la resiliencia social y económica de la Unión. Vid., para saber más sobre los PIICE, la Comunicación de la Comisión “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”, COM(2021) 8481 final, de 25 de noviembre de 2021. De hecho, se admite la posible existencia de “proyectos transfronterizos” dentro del PRR español, que bien podrían adoptar la forma de estos PIICE. Cfr. Gobierno de España (2021): “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: preguntas y respuestas”, cit., p. 14.

configuración legal no parecen muy nítidas, ya que el artículo no añade nada más y la Exposición de Motivos del RDL 36/2020 únicamente establece que “la formalización e instrumentación jurídica de los PERTES se realizará de conformidad con la legislación aplicable, respetando en cualquier caso los principios de concurrencia, no discriminación y competencia de los mercados”. En todo caso, el objetivo parece ser la inversión del Estado en grandes proyectos, para los que se entiende que no basta con la iniciativa privada. Sin embargo, el texto legal no permite aventurar ni las condiciones ni los requisitos de estos planes, pues tanto el contenido de estos, que puede abarcar uno o varios proyectos, como las condiciones en las que participaría el Estado, están huérfanos en la norma de regulación alguna²⁷. Hay que estar, por lo tanto, a lo contenido en la memoria de cada PERTE aprobado para clarificar estos extremos.

Por su parte, la ejecución de los PERTE, establece el artículo citado, se llevará a cabo a través de cuantos mecanismos estén previstos en el ordenamiento jurídico. A falta de mayor concreción, se entiende que su puesta en marcha puede configurarse, especialmente, a través de las modalidades recogidas en el propio RDL 36/2020, junto con las especialidades que el mismo recoge para aquellas, como pueden ser los convenios, los consorcios o las agencias estatales²⁸. El RDL 36/2020, en su artículo 69, parece que se decanta por el uso de la técnica de sociedad de economía mixta para la adjudicación de los PERTE, siempre cumpliendo con los requisitos del precepto. Hay que advertir, sin embargo, que la exigencia de participación pública mayoritaria, uno de dichos requisitos, puede suponer un claro desincentivo para los socios privados, que pueden preferir como alternativa la concesión, pues a través de ella sí pueden ejercer su capacidad de gestión, sin condicionantes que un socio público mayoritario puede ir imponiendo de forma sobrevenida. Esa falta de seguridad jurídica al no tener una

²⁷ Vid. Baño León, José M^a (2021): “La ejecución...”, cit., p. 19.

²⁸ En efecto, el RDL 36/2020 “rehabilitó” las agencias estatales. En realidad, aunque estas desaparecieron al eliminarlas de los “organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado” [art. 84.1 a) LRJSP] y aunque se derogó la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, algunas que se crearon por entonces siguen vigentes y funcionando a día de hoy. Un ejemplo paradigmático es la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, o la Agencia Estatal de Meteorología. Vid. Salvador Armendáriz, María Amparo (2021): “Reformas jurídicas...”, cit., pp. 68-70.

posición institucional garantizada en la sociedad de economía mixta puede llegar a suponer una importante dificultad para la utilización de estas figuras²⁹.

Por otra parte, el artículo 8 RDL 36/2020 establece que los PERTE no deben distorsionar la competencia de los mercados, y que los operadores que participen en ellos estarán plenamente sometidos a la normativa sobre competencia. Este punto puede parecer superfluo, ya que España, como cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea, está sometida a las normas sobre la competencia europeas.

La declaración de un proyecto como PERTE se realiza por Acuerdo de Consejo de Ministros, acompañada de una memoria explicativa en la que se describirá la planificación de las medidas de apoyo y colaboración público-privada proyectadas y los requisitos para la identificación de los posibles interesados. El artículo 8 RDL 36/2020 establece los criterios para declarar un proyecto como PERTE.

Por su parte, el artículo 9 RDL 36/2020 recoge la creación del registro estatal de entidades interesadas en los PERTE, en el que “se inscribirán todas las entidades vinculadas al desarrollo de un PERTE, independientemente de su naturaleza jurídica pública o privada y de su forma de constitución”³⁰. Así, establece el artículo 11 RDL 36/2020, la inscripción en el registro podrá ser considerada como requisito necesario para ser beneficiario de las ayudas, en el caso que así se prevea en las bases reguladoras, o en la convocatoria si esta incluye a las bases reguladoras, posibilidad que recoge el RDL 26/2020 y que analizaremos más adelante.

De manera un tanto enigmática, también se establece que la inclusión como requisito necesario de la inscripción en el registro para ser beneficiario de las ayudas se ajustará a lo previsto en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, LGUM) y solo será prevista cuando resulte necesaria para la salvaguarda de alguna razón

²⁹ Vid. Gimeno Feliu, José María (2021): “De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución”, *Cuadernos de Derecho Local* 55, p. 94.

³⁰ La especialidad del registro de PERTES deja abiertas muchas cuestiones, empezando por la propia necesidad de su existencia. Tampoco la Exposición de Motivos es capaz de explicar este extremo. Por tanto, no existe justificación alguna de este Registro ni tampoco se entiende que un Registro de empresas privadas y públicas sirva para el seguimiento de los PERTE. Vid., en este sentido, Vid. Baño León, José M^a (2021): “La ejecución...”, cit., p. 20.

imperiosa de interés general y no existan medidas menos restrictivas o distorsionadoras para la actividad económica para alcanzar los mismos objetivos. En todo caso se identificarán los requisitos cuantitativos y cualitativos exigidos para la inscripción en el PERTE y se permitirá que, alternativamente a la inscripción en el registro, pueda acreditarse el cumplimiento de tales requisitos, cuantitativos y cualitativos, por la empresa solicitante ante el órgano que concede la subvención.

Esta remisión a la LGUM ha provocado alguna duda. Si equiparamos una inscripción en un registro como este a una autorización previa, las condiciones que la LGUM, en sus artículos 5 y 17, establece para considerar legítima una autorización previa por concurrencia de una razón imperiosa de interés general se refieren al acceso a las actividades económicas y a su ejercicio, no al acceso a subvenciones, como es el caso de los fondos europeos. En consecuencia, cabe entender que el RDL 36/2020 ha querido remitir y extender al régimen de la LGUM respecto al acceso a una actividad económica o a su ejercicio hacia un campo distinto: el de obtener posibilidades de acceder a los recursos públicos movilizados en torno a los PERTE. Con todo, la remisión a la LGUM no es *in totum*, ya que esta exige que la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad que legitimen el régimen de autorización deba motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen. Sin embargo, el RDL 36/2020 no lo hace respecto a la inscripción, remitiendo dichos extremos a las bases reguladoras o a las convocatorias de las ayudas³¹.

En todo caso, la figura del PERTE se presenta como un mecanismo de canalización de proyectos que deja de lado la perspectiva territorial, ya que únicamente se utilizan criterios objetivos (tales como representar una importante contribución al crecimiento económico, que tenga un importante carácter innovador, que sea importante cuantitativa o cualitativamente...) que deben valorarse para declarar un proyecto como PERTE. De esta forma, se está obviando cualquier criterio que estime, por ejemplo, el impacto que puede tener la implantación de un PERTE en determinadas regiones de España a efectos de luchar contra la

³¹ Vid. Font i Llovet, Tomàs (2021): “El régimen...”, cit., p. 140.

despoblación. Objetivo este que, por cierto, se encuentra planteado como tal en el PRR español³².

Pese a que al principio eran muchas las incógnitas que surgían a raíz del análisis de los PERTE (como quiénes eran los sujetos promotores de los mismos o cuál era su carácter normativo) conforme se van publicando nuevas normas relativas a los mismos estas dudas se van clarificando. Por ejemplo, el primer PERTE que se aprobó por el Consejo de Ministros fue el PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado (PERTE VEC) el 13 de julio de 2021³³. Por entonces, lo que se conocía del mismo era su correspondiente memoria descriptiva, que básicamente se trata de un análisis descriptivo del PERTE VEC, pero seguían sin aclararse sus aspectos jurídicos. En este sentido, hasta el 28 de diciembre del mismo año no se publicó la Orden que establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas relacionadas con dicho PERTE³⁴. Es decir, gracias a esta Orden se han podido resolver algunas de las dudas que los PERTE planteaban en un principio. Por ejemplo, entre otros aspectos, la Orden establece quiénes pueden ser los posibles beneficiarios de las ayudas, que pueden o no coincidir con los “sujetos promotores” de los PERTE³⁵. Después de la aprobación de este PERTE y

³² Cfr. sobre el régimen de los PERTE Baño León, José M^a (2021): “La ejecución...”, cit., p. 20; Salvador Armendáriz, María Amparo (2021): “Reformas jurídicas...”, cit., pp. 76-77 y Font i Llovet, Tomàs (2021): “El régimen...”, cit., p. 140.

³³ Consejo de Ministros (2021): “El Gobierno promoverá el diseño y uso del vehículo eléctrico con una inversión público-privada de 24.000 millones de euros”, en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2021/130721-cministros.aspx>. Fecha de consulta: 26 de junio de 2022.

³⁴ Se trata de la Orden ICT/1466/2021, de 23 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a actuaciones integrales de la cadena industrial del vehículo eléctrico y conectado dentro del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica en el sector del Vehículo Eléctrico y Conectado (PERTE VEC), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, posteriormente modificada por la Orden ICT/209/2022, de 17 de marzo, por la que se efectúa la convocatoria correspondiente al año 2022, y se modifica la Orden ICT/1466/2021, de 23 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a actuaciones integrales de la cadena industrial del vehículo eléctrico y conectado dentro del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica en el sector del Vehículo Eléctrico y Conectado (PERTE VEC), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

³⁵ Así, el artículo 5 de la Orden recoge los sujetos que pueden ser beneficiarios de las ayudas dentro de este PERTE: las agrupaciones sin personalidad jurídica propia que hayan establecido con anterioridad un acuerdo de agrupación y cumplan los requisitos establecidos por la propia Orden.

la publicación de la Orden que recoge sus bases reguladoras, se han ido publicando las diferentes convocatorias para acceder a las ayudas que este recoge³⁶.

Finalmente, llama la atención que hasta el 10 de marzo de 2022 no se publicó en el BOE la orden ministerial que regula el registro de los PERTE, la Orden HFP/168/2022, de 7 de marzo, por la que se regula el funcionamiento y estructura del Registro Estatal de las entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica, pese a que, como ya hemos comentado, el primer PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado (PERTE VEC) se aprobó en el Consejo de Ministros del 13 de julio de 2021³⁷.

4. ESPECIALIDADES EN LA GESTIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA ESPAÑOL: LAS MEDIDAS DE AGILIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES FINANCIABLES CON FONDOS EUROPEOS

El RDL 36/2020 dedica sus últimos Capítulos a la regulación de ciertas materias que afectan a la gestión y ejecución del Plan. En concreto, se recogen especialidades en materia de gestión y control presupuestario, en la tramitación de los procedimientos, en materia de contratación, respecto a la agilización de los convenios y las subvenciones financiadas con fondos europeos y en materia de evaluación medioambiental³⁸.

Algunas de estas reformas, pese a que no aluden directamente a las subvenciones sufragadas con fondos procedentes de la Unión, pueden tener impacto sobre su régimen, como la declaración *ope legis* de la tramitación de urgencia de los procedimientos administrativos de ejecución de gastos con cargo a fondos europeos para el Plan, sobre la

³⁶ Además de su correspondiente publicación en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), sobre la base de los artículos 18 y 20 LGS, las convocatorias pueden encontrarse en <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/convocatorias>.

³⁷ Para la consulta de este PERTE, del resto de los aprobados y de los anunciados, puede acudir a la página web del Gobierno: <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes>.

³⁸ Para un análisis detallado sobre la flexibilización que se ha llevado a cabo respecto al control presupuestario o las especialidades en la gestión contractual, vid. Baño León, José M^a (2021): “La ejecución...”, cit., pp. 14-15 y 18, así como Gimeno Feliu, José María (2021): “De las ideas...”, cit., pp. 96-99.

base del artículo 48 RDL 36/2020, o las modificaciones en sede presupuestaria que afectan a las subvenciones financiadas con fondos europeos. Sin embargo, un análisis de cada uno de estos aspectos sobrepasaría el contenido de este trabajo, por lo que únicamente pasaremos a analizar con detalle las modificaciones directas en materia de régimen de las subvenciones financiadas con fondos europeos.

Antes de analizar las modificaciones introducidas por el RDL 36/2020 en el régimen de las subvenciones financiadas con fondos europeos, es importante esclarecer su régimen jurídico, así como el reparto de competencias en materia de subvenciones que se da en España.

4.1. Régimen jurídico de las subvenciones financiadas con fondos europeos

Las subvenciones financiadas con fondos europeos, tanto las provenientes del Instrumento de Recuperación como de otros, cuentan con un régimen jurídico mixto integrado por disposiciones de la Unión y por normas nacionales de desarrollo de estas.

De esta forma, cuando estemos ante un caso en el que haya financiación total o parcial con cargos a fondos de la Unión, en virtud del principio de primacía, habrá de atenderse en primer lugar a lo dispuesto por el Derecho de la UE como normativa específica propia de cada fondo europeo. En defecto de estas, según el principio de autonomía institucional y procedimental, se aplicarán de forma supletoria las reglas nacionales en materia de procedimientos de concesión y de control de subvenciones, recogidas esencialmente tanto en la Ley General de Subvenciones (en adelante, LGS) como en el Reglamento General de Subvenciones (en lo sucesivo, RGS). En particular, reglas sobre el reintegro o sobre la imposición de sanciones. Además, cuando están implicados fondos europeos, se aplican ciertas normas sobre responsabilidad financiera de las Administraciones actuantes.

4.2. Reparto de competencias en materia de subvenciones

La disposición final primera RDL 36/2020 establece aquellos de sus preceptos que no tienen carácter básico, siendo por tanto materias susceptibles de ulterior regulación por las CCAA, que en todo caso deberá respetar las normas que se hayan considerado de naturaleza

básica. De esta forma, ha sido y está siendo posible encontrar legislación autonómica de desarrollo de aquellos puntos no básicos declarados como tales en el RDL 36/2020.

Para aclarar el sistema de reparto de competencias en materia de subvenciones, es importante considerar hasta cuatro perspectivas relacionadas con el mismo y que comparten el mismo objeto: las subvenciones públicas. La primera perspectiva es la del régimen jurídico general y abstracto de la subvención, entendida esta como una institución más del Derecho Público. La segunda se corresponde con la potestad de gasto mediante subvenciones, esto es, la decisión de destinar fondos a una determinada línea de subvenciones. En tercer lugar, nos encontramos con el régimen jurídico concreto de cada subvención en particular. Por último, hemos de tener en cuenta la gestión y ejecución de cada una de las mismas. En cada uno de estos planos podemos encontrar problemas jurídicos distintos resueltos también de forma diferente, basados en criterios disímiles dentro del bloque de la constitucionalidad sobre el reparto de competencias. Por ello, resulta crucial identificar sobre qué plano de las subvenciones nos encontramos para poder analizarlo correctamente y dar una solución adecuada a cada problema³⁹.

De esta forma, en cuanto al plano de las competencias sobre el régimen jurídico general de las subvenciones públicas, podemos afirmar que esta es una materia propia sobre la que pueden proyectarse títulos competenciales, y el lugar natural donde deben radicarse es el artículo 149.1.18ª CE. Ello implica necesariamente que el reparto competencial que opera sobre ella sigue el esquema normativa básica-normativa de desarrollo. Ello explicaría, entre otros aspectos, que la LGS sea una ley parcialmente básica⁴⁰. Por otra parte, la fijación del régimen jurídico de

³⁹ Vid. Bueno Armijo, Antonio (2011): *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea. Especial referencia a las ayudas de la Política Agrícola Común*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, p. 156.

⁴⁰ Vid. Bueno Armijo, Antonio (2011): *El reintegro de subvenciones...*, cit., pp. 158-162. Tal y como expone el autor, el hecho de que en el artículo 149.1.18ª CE no se mencione expresamente la materia “régimen jurídico de la subvención” no implica que esta materia no exista con una cierta autonomía. La Constitución reconoce como materias autónomas o submaterias a muy diversas instituciones administrativas, como las concesiones, la expropiación forzosa o la responsabilidad patrimonial. Ello con independencia de que tales materias se encuentren relacionadas con el régimen jurídico de las Administraciones Públicas o el procedimiento administrativo común. Por ello, cabe afirmar la existencia de otras muchas submaterias contenidas en este precepto de manera implícita, entre ellas, el régimen jurídico general de la subvención pública.

subvenciones concretas (esto es, el reparto de competencias en relación con el establecimiento de las bases reguladoras de cada subvención concreta) corresponde, en principio, a la instancia política que ostente las competencias en la materia sobre la que se concedan las subvenciones. Finalmente, respecto a las competencias sobre la gestión y ejecución de las subvenciones, la regla general es la de atenerse a la distribución existente sobre la materia en la que se incluya la subvención⁴¹.

Sin embargo, a la hora de estudiar la atribución de las competencias, la perspectiva de la potestad de gasto mediante subvenciones resulta más problemática. Cuando hablamos de la potestad o poder de gasto (*spending power*), nos estamos refiriendo a la competencia para destinar fondos públicos a la concesión de subvenciones en una materia o sector determinados. Para conocer quién ostenta dicha competencia, ha de comenzarse por distinguir entre quién es el competente para establecer subvenciones sobre una determinada materia (es decir, quien ostente competencias sobre la misma) y quién es el competente para destinar fondos a su concesión. Esta distinción es una plasmación de la dualidad propia de la subvención, que es tanto una forma de actuación administrativa como una forma de gasto. Respecto a esta última, en principio, el Tribunal Constitucional (TC) vincula el poder de gasto a las materias sobre las que efectivamente se tenga competencia. Sin embargo, conforme a la “soberanía financiera”, el Estado (y únicamente él) puede destinar fondos a una determinada materia, aun sin tener competencia alguna sobre ella. Esta situación excepcional, que quiebra la correspondencia lógica entre titularidad de competencias y poder de gasto, ataca frontalmente a la autonomía financiera de las CCAA⁴².

El respeto a esta compleja distribución del poder de gasto parece explicar lo limitado del ámbito de aplicación subjetivo del RDL 36/2020, cuyos preceptos, como hemos podido comprobar, se orientan al sector público estatal. De esta forma, se ha buscado respetar el espacio competencial autonómico que, de hecho, ha sido ampliamente explorado

⁴¹ Vid. Bueno Armijo, Antonio (2011): *El reintegro de subvenciones...*, cit., pp. 167-172. Para saber qué se debe considerar competencias de gestión, debe atenerse a la amplia doctrina constitucional, que incluye dentro de las mismas, entre otras, la concesión o denegación de subvenciones, el control del gasto y el pago de estas o la potestad sancionadora por incumplimiento de la normativa aplicable.

⁴² Vid. Bueno Armijo, Antonio (2011): *El reintegro de subvenciones...*, cit., pp. 164-166.

por diversos legisladores autonómicos, como tendremos ocasión de analizar más adelante. Esta misma concurrencia de competencias podría haber sido la inspiradora del modelo de gobierno adoptado para la gestión de los fondos europeos provenientes del Mecanismo de Recuperación, de marcado carácter centralista. Sin embargo, ello no obsta a que la participación de las CCAA en la gestión de los mismos podría haberse fomentado en un mayor grado⁴³.

Por último, al no existir en nuestro ordenamiento jurídico competencia específica alguna para la ejecución del Derecho de la Unión, la misma va a corresponder a quien ostente la competencia implicada en cada caso de acuerdo con las reglas de derecho interno⁴⁴.

4.3. Modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 36/2020 en el régimen de las subvenciones financiables con fondos europeos

Una de las ideas sobre las que pivota el RDL 36/2020 es la de disminuir el tiempo empleado para la concesión de las subvenciones financiables con fondos europeos, dada la brevedad del plazo pautado por la Unión para la absorción de los fondos. Para ello, en general, se busca el aligeramiento de las cargas administrativas para los administrados, la reducción de trámites del propio procedimiento administrativo o la flexibilización de los mecanismos de intervención y control presupuestario. Sin embargo, no existe un nexo lógico que explique que la reducción o la eliminación de las cargas administrativas que deban soportar los administrados conlleve esa supuesta finalidad del RDL 36/2020 de tener que, para garantizar una rápida absorción de los fondos europeos, reducir el tiempo de trámite del otorgamiento de las subvenciones. Bien al contrario, es numerosa la doctrina que critica que aquellas medidas destinadas, en principio, a reducir los plazos en la

⁴³ Frente a ello, se ha afirmado que “la apropiación nacional de los Planes de Recuperación y Resiliencia contribuye a que su aplicación sea exitosa, su impacto sea duradero a nivel nacional y su credibilidad a nivel europeo sea mayor”. Vid. Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España, COM(2021) 322 final, de 16 de junio de 2021, p. 4.

⁴⁴ Vid. asimismo sobre el reparto de competencias en materia de subvenciones y las posibilidades para el desarrollo autonómico, Esteban Ríos, Javier (2021): “Vías para la agilización...”, cit., pp. 260-262.

tramitación de las subvenciones, lo hacen en perjuicio del rigor, el control y la calidad de la actuación administrativa⁴⁵.

Además de estas medidas generales que de forma indirecta afectan al régimen de las subvenciones financiadas con fondos europeos, algunas de las modificaciones llevadas a cabo por el RDL 36/2020 inciden directamente en dicho régimen. A continuación, analizaremos las que hemos considerado más relevantes.

a) La supresión de autorizaciones e informes

Nos referimos a aquellos que se requieren, con carácter general, en los procedimientos de concesión de subvenciones. Lo que se pretende de esta forma y como ya se ha analizado es una reducción de los plazos necesarios para adjudicar determinadas subvenciones.

La primera supresión la encontramos en el artículo 60 RDL 36/2020 y se refiere a la no exigibilidad de la autorización del Consejo de Ministros prevista en el artículo 10.2 LGS para la concesión de subvenciones superiores a doce millones de euros. Este informe, que actúa como control preventivo para, al menos, reducir los riesgos de malversación de ingentes cantidades de dinero como las manejadas en los fondos europeos, resulta para algún autor muy significativa y poco justificable, sobre todo teniendo en cuenta que incluye a aquellas subvenciones que pueden ser concedidas, como analizaremos más adelante, de forma directa y sin competencia, a través de lo que se ha denominado “conurrencia no competitiva”⁴⁶.

Asimismo, no será necesario el informe del Ministerio de Hacienda recogido en el artículo 28.2 LGS para el otorgamiento de subvenciones “en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública” previsto en el artículo 22.2 c) LGS, entre los casos en los que es posible la concesión directa de subvenciones. Queda,

⁴⁵ Esta es la opinión, entre otros, de Baño León, José M^a (2021): “La ejecución...”, cit., p. 23; Salvador Armendáriz, María Amparo (2021): “Reformas jurídicas...”, cit., p. 77 o de Font i Llovet, Tomàs (2021): “El régimen...”, cit., p. 123. En este sentido también se pronunció el Consejo de Estado en su dictamen. Tras un análisis de la cuestión, el Consejo dictaminó que “a falta de una motivación suficiente y razonada, no puede emitirse una opinión favorable”. Cfr. Dictamen del Consejo de Estado, cit., pp. 51-52.

⁴⁶ Vid., en este sentido, Baño León, José M^a (2021): “La ejecución...”, cit., p. 17.

por tanto, la concesión de este tipo de subvenciones a la entera discrecionalidad del Gobierno.

No obstante, continúa el artículo 28.2 LGS, el Ministerio de Hacienda especificará los extremos que deben quedar acreditados en la memoria explicativa respecto de las circunstancias que justifican dicha modalidad de subvención. Sin embargo, esta solución ofrecida adolece de un notable grado de vaguedad, pues ni el propio RDL 36/2020 ni otra norma precisa qué extremos deberán justificarse ni con qué alcance ni contenido⁴⁷.

En todo caso, de nuevo, en la Exposición de Motivos del RDL 36/2020 brilla por su ausencia cualquier tipo de explicación sobre la relación entre estas medidas y la agilización del procedimiento de concesión de subvenciones, pues son cargas para la Administración que se eliminan en perjuicio de un control efectivo del destino de los fondos, pero no aseguran la eficiencia en el trabajo de la Administración a la hora de conceder las subvenciones.

b) La posibilidad de que las bases reguladoras integren la convocatoria de las subvenciones

Lo que se pretende con esta medida es, en consonancia con las que aquí estamos analizando, la simplificación y la celeridad en la tramitación de la concesión de subvenciones, pues permite prescindir de una de las etapas iniciales del procedimiento al poder acumular la convocatoria en las bases reguladoras de la subvención que se apruebe.

En este sentido, el artículo 61.1 RDL 36/2020 establece que “las bases reguladoras de las subvenciones financiables con fondos europeos podrán incorporar la convocatoria de las mismas”. Aunque la medida no es radicalmente nueva, ya que esta integración ya se encuentra en el artículo 23.2 a) LGS, el precepto del RDL 36/2020 la recoge en sentido contrario, ya que establece la posibilidad de que sean las propias bases reguladoras las que incluyan las distintas convocatorias. Por tanto, se ha optado por invertir lo regulado en la legislación básica de subvenciones.

⁴⁷ Vid., en este sentido, Esteban Ríos, Javier (2021): “Vías para la agilización...”, cit., pp. 270-271. Tampoco el Consejo de Estado aprueba la supresión de este informe del Ministerio de Hacienda, ni le convence la memoria explicativa aportada como solución. Vid. Dictamen del Consejo de Estado, cit., pp. 77-78.

No obstante, en el texto del RDL 36/2020 se encuentran algunas incongruencias, ya que se refiere a la integración de las bases reguladoras en la convocatoria, y no al revés, tal y como recoge el texto final de la norma. Dichas incongruencias traen causa de la existencia de borradores previos a la versión definitiva del RDL 36/2020, en los que se optaba por la senda continuista de que sea la convocatoria la que integre las bases reguladoras. Quizás hubiera sido lo óptimo si lo que se pretendía era una aceleración en la resolución de los procedimientos de concesión de subvenciones, ya que resultaría más sencillo y rápido aprobar una convocatoria, como acto administrativo que es, que unas bases reguladoras, que tienen naturaleza de disposición reglamentaria. En este sentido, el artículo 17.3 LGS utiliza la expresión “la norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones”, de donde cabría inferir una concepción normativa de las mismas⁴⁸.

c) La posibilidad de la concesión de subvenciones en régimen de “concurrencia no competitiva”

El artículo 62 RDL 36/2020 establece que, en el caso de subvenciones financiables con fondos europeos, cuyo objeto sea financiar actuaciones o situaciones concretas que no requieran de valoración comparativa con otras propuestas, se podrán dictar las resoluciones de concesión por orden de presentación de solicitudes una vez realizadas las comprobaciones de concurrencia de la situación o actuación subvencionable y el cumplimiento del resto de requisitos exigidos, hasta el agotamiento del crédito presupuestario asignado en la convocatoria.

Estamos, por tanto, ante lo que se denomina procedimiento de concesión de subvenciones en “concurrencia no competitiva”, que, al contrario de lo que ocurre con el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva, exige una serie de presentaciones de solicitudes, pero no se realiza una comparación entre ellas. Basta por tanto para estos casos la mera comprobación de que los solicitantes cumplen con los requisitos planteados para cada convocatoria para que,

⁴⁸ Vid. Esteban Ríos, Javier (2021): “Vías para la agilización...”, cit., pp. 272-274. Por su parte, sobre la naturaleza jurídica de la doble disposición que aprueba simultáneamente las bases y la convocatoria vid. Font i Llovet, Tomàs (2021): “El régimen...”, cit., pp. 127-128.

en caso de que lo hagan, se proceda a la concesión de la subvención sin realizar más trámite.

Este procedimiento de concesión de subvenciones no es del todo novedoso y tampoco ha estado exento de crítica por la doctrina. En este sentido, existen ejemplos de procedimiento de concesión en “conurrencia no competitiva” en la legislación de ciertas CCAA. No obstante, y pese a su generalización, este desarrollo autonómico genera ciertos reparos, pues bajo esta figura de concesión se estaría produciendo una adjudicación directa de subvenciones que solo habría de proceder en los casos expresamente previstos en la legislación estatal básica, más concretamente en el artículo 22.2 LGS⁴⁹.

Lo que no se ha considerado es fijar, como alternativa al criterio cronológico, el prorrateo de fondos entre las diferentes solicitudes presentadas. Sin embargo, este método quizás no permitiría que todos los proyectos fueran viables, en el caso de que las cantidades asignadas a cada uno quedaran por debajo de los importes solicitados inicialmente⁵⁰. Tampoco se tendría en cuenta entonces que habría que esperar a la presentación de todas las solicitudes para poder comenzar a resolver la concesión de las subvenciones, lo que, precisamente, se quiere evitar con esta regulación.

d) Las agrupaciones para la presentación de solicitudes a convocatorias de ayudas para actividades vinculadas con el Plan. Su acuerdo de regulación interno y la regla de responsabilidad solidaria

El artículo 67 RDL 36/2020 establece que las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de actividades vinculadas con el PRR podrán establecer que puedan ser beneficiarias las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas sin personalidad jurídica, en los términos previstos en el artículo 11.3 LGS⁵¹. Esta posibilidad

⁴⁹ Vid., en este sentido, Esteban Ríos, Javier (2021): “Vías para la agilización...”, cit., p. 278. Crítico también con este “tercer procedimiento” de concesión de subvenciones Bueno al establecer que la categoría resulta difícilmente justificable y es contraria a la LGS. Vid. Bueno Armijo, Antonio (2017): “La concesión directa de subvenciones”, cit., pp. 310-312.

⁵⁰ Vid. Esteban Ríos, Javier (2021): “Vías para la agilización...”, cit., p. 278.

⁵¹ De conformidad con dicho precepto, “cuando se prevea expresamente en las bases reguladoras, podrán acceder a la condición de beneficiario las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo

puede facilitar la ejecución de aquellos fondos europeos vinculados a proyectos de tal magnitud que resulte difícil que un solo beneficiario pueda ejecutar eficaz y eficientemente todo el caudal de fondos recibido.

Hasta ahora, el régimen jurídico de las agrupaciones se había limitado a la mínima regulación del artículo 11.3 LGS y a algún precepto de la misma Ley. Tampoco el RGS desarrolla nada al respecto. Por lo tanto, resulta ahora de gran interés la regulación más desarrollada de las agrupaciones que realiza el RDL 36/2020 en su artículo 67.

En primer lugar, su apartado segundo establece que los miembros de la agrupación deberán suscribir, previa la formulación de la solicitud, un acuerdo interno que regule su funcionamiento. En este sentido, no cabe duda de que un mecanismo flexible como el de la agrupación de beneficiarios sin necesidad de constituir una organización común personificada puede canalizar adecuadamente la colaboración público-privada en la ejecución del Plan. Ahora bien, la complejidad y dimensión de los proyectos financiables que impliquen a una pluralidad de beneficiarios articulados en torno a una agrupación como esta requieren de una definición clara de las posiciones de las distintas partes y de sus relaciones entre sí. De ahí que sea razonable que se exija la aprobación previa del acuerdo o convenio de la agrupación⁵².

A su vez, el precepto indica cuál debe ser su contenido mínimo. Entre otros, los compromisos de ejecución de actividades asumidos por cada miembro de la agrupación; el presupuesto correspondiente a las actividades asumidas por cada miembro de la agrupación, e importe de la subvención a aplicar en cada caso; el representante o apoderado único de la agrupación, con poderes bastantes para cumplir con las obligaciones que corresponden a la agrupación como beneficiario; la organización

de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo los proyectos, actividades o comportamientos o se encuentren en la situación que motiva la concesión de la subvención.

Cuando se trate de agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas sin personalidad, deberán hacerse constar expresamente, tanto en la solicitud como en la resolución de concesión, los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de subvención a aplicar por cada uno de ellos, que tendrán igualmente la consideración de beneficiarios. En cualquier caso, deberá nombrarse un representante o apoderado único de la agrupación, con poderes bastantes para cumplir las obligaciones que, como beneficiario, corresponden a la agrupación. No podrá disolverse la agrupación hasta que haya transcurrido el plazo de prescripción previsto en los artículos 39 y 65 de esta ley”.

⁵² Vid., en este sentido, Font i Llovet, Tomàs (2021): “El régimen...”, pp. 135-136.

interna de la agrupación, plan de contingencias y disposiciones para la resolución de litigios internos o la protección legal de los resultados y de la propiedad industrial resultante⁵³.

Este régimen no difiere mucho del contenido en el artículo 11.3 LGS, por lo que parece que el RDL 36/2020 lo que hace es concretar las obligaciones que la normativa básica recoge con respecto a las agrupaciones. Así, el artículo 11.3 LGS establece que las agrupaciones, en su solicitud, deberán hacer constar expresamente (no se explicita aquí si la forma es parecida al acuerdo interno recogido por el artículo 67 RDL 36/2020) los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de subvención a aplicar por cada uno de ellos, que tendrán, como ocurre en el caso del artículo 67 RDL 36/2020, igualmente la consideración de beneficiarios. Asimismo, continúa el precepto, deberá nombrarse un representante o apoderado único de la agrupación, con poderes bastantes para cumplir las obligaciones que corresponden a la agrupación en tanto que beneficiario. Como se puede comprobar, estos aspectos se han recogido ahora como contenido mínimo del acuerdo interno que debe regir las agrupaciones del artículo 67 RDL 36/2020 si quieren ser beneficiarias de subvenciones vinculadas al PRR⁵⁴.

En defecto de que la organización interna de la agrupación no prevea una entidad o persona que tenga atribuida la coordinación de la misma, o, en caso afirmativo, para proteger los intereses de los demás

⁵³ Este último punto resulta excesivo a juicio del Consejo de Estado. A su parecer, carece de toda justificación su inclusión, y no se comprenden las razones que llevan al establecimiento de este deber de cesión de los derechos de uso sobre los resultados obtenidos con la actividad a la que se dirige la subvención exclusivamente en los casos en los que el beneficiario sea una agrupación, pero no en los restantes. Asimismo, la conveniencia del establecimiento de este deber dependerá de la actividad a la que se dirija la subvención, por lo que sería mucho más adecuado que fueran las bases reguladoras de la concesión de cada subvención las que lo establecieran de considerarlo necesario. Vid. Dictamen del Consejo de Estado, cit., p. 83.

⁵⁴ También comparten ambos artículos la obligación de que no pueda ser disuelta la agrupación hasta que haya transcurrido el plazo de prescripción de cuatro años previsto en los artículos 39 y 65 LGS, referidos, respectivamente, a la prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro y a la prescripción de las infracciones y sanciones. El artículo 67 RDL 36/2020 *in fine* añade que tampoco se podrá disolver la agrupación hasta que se produzca la amortización total del préstamo, en caso de que la subvención haya adquirido dicha forma. En este sentido es importante puntualizar la utilización por el legislador del término “disolver” la agrupación cuando, recordemos, esta no tiene personalidad jurídica alguna.

participantes ante el coordinador, puede resultar conveniente y adecuada la previsión de un mecanismo de resolución de los conflictos internos, tal y como recoge el contenido mínimo del acuerdo interno. De esta forma, lo que se pretende es aplicar, *mutatis mutandis*, al instrumento regulatorio de la agrupación la regulación general de los convenios administrativos. Cabe recordar que el artículo 49 f) LRJSP, recoge, como contenido mínimo de los convenios, mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución de estos, que a su vez resolverán los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios. Por añadidura, si alguno de los miembros de la agrupación es una Administración Pública, cabe que su acuerdo interno tome la forma, en efecto, de un convenio administrativo, cuyo régimen se aplicará íntegramente entonces⁵⁵.

Otra nota importante en relación con el régimen de estas agrupaciones es la responsabilidad de sus miembros. Así, el apartado 4 del artículo 67 RDL 36/2020 establece que estos serán responsables solidariamente respecto del conjunto de actividades subvencionadas a desarrollar por la agrupación, incluyendo la obligación de justificar, el deber de reintegro o de reembolso de cuotas de préstamos, y las responsabilidades por infracciones.

La primera de las responsabilidades, la obligación de justificar, parece hacer referencia a la obligación ya recogida en el artículo 14.1 b) LGS, que recoge la obligación del beneficiario de justificar el cumplimiento de los requisitos y las condiciones, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención. Esta obligación suscita dudas sobre la conveniencia de responsabilizar solidariamente a todos los miembros de la agrupación de su cumplimiento, ya que puede incluir a personas físicas y jurídicas diversas, que no tienen por qué ostentar determinada información sobre las demás que les permita cumplir con

⁵⁵ Dentro de los posibles mecanismos de resolución de controversias internas entre los agrupados cabe asimismo contemplar su sumisión a arbitraje, incluso en el caso de que intervenga en la agrupación una Administración Pública. De hecho, el art. 33 del 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 a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía regula el “arbitraje para la resolución de conflictos en la ejecución” de los contratos que se financien con cargo a los fondos europeos. Vid., en este sentido, Font i Llovet, Tomàs (2021): “El régimen...”, cit. , pp. 137-138.

dicha obligación. Por ello, llegó a considerarse más sensato y suficiente hacer responsables solidarios a todos los miembros de la agrupación de las sanciones que puedan imponerse, precisamente, por el incumplimiento por cualquiera de ellos de los deberes de justificación, tal y como ya establece el artículo 69.1 LGS⁵⁶. No obstante, esta solución podría acarrear una serie de problemas relacionados con el principio de personalidad de las sanciones o con el deber de respetar los derechos de defensa del acusado en el procedimiento administrativo sancionador.

Esta regla de la responsabilidad solidaria de los miembros de las agrupaciones ya se recoge en el artículo 40.2 LGS respecto de la obligación de reintegro⁵⁷. Sin embargo, la aplicación de este precepto ha dado lugar a controversias, algunas resueltas en casación por el Tribunal Supremo (TS), y que recogen la interpretación dada por el Consejo de Estado en su dictamen 660/2012 de 13 de septiembre de 2012. En el mismo se afirma que la solidaridad establecida en el artículo 40.2 LGS debe interpretarse en el sentido de que se trata de una responsabilidad solidaria pero limitada, que liga a todos los miembros de la agrupación. Así, la Administración podrá exigir la obligación de reintegro a cualquiera de los mismos, les sea o no imputable el incumplimiento que dio lugar a dicha obligación. Sin embargo, es una responsabilidad limitada por la ley en su cuantía, ya que el artículo 40.2 LGS afirma la responsabilidad solidaria de los miembros de la agrupación, pero únicamente “en relación a las actividades subvencionadas que se hubieran comprometido efectuar”. El alcance de la responsabilidad de los miembros dependerá, por tanto, de dichas actividades, por las que cada uno de ellos ha recibido una parte del importe de la ayuda concedida. Ello implica que la Administración concedente solo podrá dirigirse contra cada miembro hasta el límite constituido por las cantidades

⁵⁶ Este fue el análisis y la propuesta del Consejo de Estado. Sin embargo, como puede comprobarse, finalmente se hizo caso omiso de ella y no se incorporó al texto final del RDL 36/2020. Vid. Dictamen del Consejo de Estado, cit., pp. 84-85.

⁵⁷ El artículo 40.2 LGS dispone que “los miembros de las personas y entidades contempladas en el apartado 2 y en el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 de esta ley responderán solidariamente de la obligación de reintegro del beneficiario en relación a las actividades subvencionadas que se hubieran comprometido a efectuar”.

recibidas en función de la parte del proyecto que dicho miembro se haya comprometido a efectuar⁵⁸.

CONCLUSIONES

Para que los Estados miembros recibieran la financiación procedente del Mecanismo de Recuperación, ha sido necesario que redactasen un Plan de Recuperación y Resiliencia que debía ser aprobado por el Consejo. Estos Planes tienen como contenido esencial un programa de reformas e inversiones para cada Estado miembro y se asemejan en su contenido a los Acuerdos de Asociación que rigen los fondos estructurales, pudiendo ser una forma más de los mismos. Por lo tanto, el Mecanismo de Recuperación podría considerarse un nuevo fondo estructural de la Unión Europea.

Por su parte, la regulación española para la ejecución de los fondos provenientes del Instrumento de Recuperación se recoge 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 (RDL 36/2020). De esta regulación puede subrayarse la creación con vocación de permanencia de la figura de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), que tienen como objetivo la inversión del Estado en grandes proyectos, para los que se entiende que la iniciativa privada no es suficiente.

Por otra parte, también son destacables las especialidades recogidas en el RDL 36/2020 para el régimen de las subvenciones financiadas con fondos europeos, todas con el objetivo primordial de disminuir el tiempo empleado para su concesión, dada la brevedad del plazo para la absorción de los fondos. De esta forma, se han suprimido autorizaciones e informes que se requieren en los procedimientos de concesión de subvenciones de forma general. También se ha recogido la posibilidad de que las bases reguladoras integren la convocatoria de las subvenciones. Asimismo, se ha regulado la posibilidad de la concesión de subvenciones en régimen de “concurrentia no competitiva”,

⁵⁸ Cfr. STS 963/2019, de 21 de marzo de 2019, FD tercero. Más reciente, encontramos la STS 1753/2020, de 16 de diciembre de 2020, que en su FD tercero se expresa en idénticos términos que la STS 963/2019.

procedimiento que no es del todo novedoso y que tampoco ha estado exento de crítica por parte de la doctrina, ya que supone una forma de concesión directa de subvenciones paralela a los procedimientos recogidos legalmente por la LGS. Por su parte, las agrupaciones recogidas en el artículo 11.3 LGS podrán ser beneficiarias de estas subvenciones. En este sentido, interesa la regulación más detallada sobre estos entes sin personalidad que realiza el RDL 36/2020, ya que su regulación se había limitado hasta ahora a lo establecido en el propio artículo 11.3 LGS y en algunos preceptos de la misma Ley. Finalmente, una nota muy importante en relación con el régimen de estas agrupaciones es la regulación de la responsabilidad de sus miembros, que se establece como solidaria respecto del conjunto de actividades subvencionadas a desarrollar por la agrupación, incluyendo la obligación de justificar, el deber de reintegro o de reembolso de cuotas de préstamos, y las responsabilidades por infracciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Baño León, José M^a (2021), “La ejecución del mecanismo europeo de recuperación y resiliencia: ley especial coyuntura versus reforma general regulatoria”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, 7.
- Berraquero Escribano, Iván y Luque Magaña, Miguel (2021), “Gestión y control presupuestario de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XX, 2021, pp. 321-345.
- Bueno Armijo, Antonio (2017), “La concesión directa de subvenciones”, *Revista de Administración Pública*, 204, pp. 269-312.
- (2011), *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea. Especial referencia a las ayudas de la Política Agrícola Común*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- Calvo López, Santiago (2020), “Impacto del programa *Next Generation EU* en España: condicionalidad, retos y oportunidades de un acuerdo histórico”, *Revista Administración & Ciudadanía*, 2, 2020, pp. 441-476.

- Colás Tenas, Jesús (2021), “Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho Local*, 55, pp. 37-51.
- Consejo de Ministros (2021), “El Gobierno promoverá el diseño y uso del vehículo eléctrico con una inversión público-privada de 24.000 millones de euros”, en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Pagina/s/2021/130721-cministros.aspx>. Fecha de consulta: 26 de junio de 2022.
- Díez-Picazo, Luis María (2005), “El principio de autonomía institucional de los Estados miembros de la Unión Europea”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 73, pp. 217-220.
- Esteban Ríos, Javier (2021), “Vías para la agilización de las subvenciones financiables con fondos de la Unión Europea: la adaptación al Instrumento Europeo de Recuperación y más allá”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XX, pp. 247-289.
- Font i Llovet, Tomàs (2021), “El régimen de las subvenciones y los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho Local*, 55, pp. 115-142.
- Gimeno Feliu, José María (2021), “De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución”, *Cuadernos de Derecho Local*, 55, pp. 88-114.
- Gobierno de España (2021), “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: preguntas y respuestas”.
- Hidalgo Pérez, Manuel (2020), “Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos”, *Esade Policy Brief*, 3.
- Navarro Molines, Gabriel (2021), “2020, inicio de una década histórica en fondos europeos. Especial referencia al Instrumento *Next*

Generation vía Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y reflexión aragonesa de los fondos REACT-EU”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XX, 2021, pp. 43-101.

Olesti Rayo, Andreu (2021), “El programa NextGenerationEU y el nuevo ciclo presupuestario de la Unión Europea”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, pp. 4-20.

Pazos Vidal, Serafín (2021), “El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales”, *Anuario de Derecho Municipal 2020*, 14, pp. 49-87.

Salvador Armendáriz, María Amparo (2021), “El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas”, *Cuadernos de Derecho Local*, 55, pp. 52-87.

- (2021), “Reformas jurídicas estatales para la gestión de los fondos NGEU: análisis y reflexión desde el derecho administrativo”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, pp. 61-80.

Sánchez-Barrueco, María Luisa (2021), “El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 69, pp. 555-599.

Tribunal de Cuentas Europeo (2021), “Informes anuales sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2020, y sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2020”, *Oficina de Publicaciones*.

Comunicación de la Comisión “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”, COM(2021) 8481 final, de 25 de noviembre de 2021.

Comunicación de la Comisión “Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto

del actual brote de COVID-19”, 2020/C 91 I/01, de 20 de marzo de 2020.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones y al Eurogrupo “Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19”, COM(2020) 112 final, de 13 de marzo de 2020.

STJUE (Sala Sexta) de 11 de enero de 2001, *Monte Arcosu*, asunto C-403/98 (ECLI:EU:C:2000:175).

STS 963/2019, de 21 de marzo de 2019.

Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España, COM(2021) 322 final, de 16 de junio de 2021.

Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado 783/2020 de 21 de diciembre de 2020 sobre el expediente relativo al proyecto de Real Decreto-ley 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.

Orden ICT/209/2022, de 17 de marzo, por la que se efectúa la convocatoria correspondiente al año 2022, y se modifica la Orden ICT/1466/2021, de 23 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a actuaciones integrales de la cadena industrial del vehículo eléctrico y conectado dentro del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica en el sector del Vehículo Eléctrico y Conectado (PERTE VEC), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Orden ICT/1466/2021, de 23 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a actuaciones integrales de la cadena industrial del vehículo eléctrico y conectado dentro del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica en el sector del Vehículo Eléctrico y

Conectado (PERTE VEC), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.