



MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO  
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL  
ESTADO

## CONSULTIVO

### CIRCULAR 1/21

## **SOBRE DIVERSAS CUESTIONES QUE SUSCITA 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**

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, introduce determinadas especialidades, entre otros extremos, en los procedimientos para la adjudicación de contratos, concesión de ayudas públicas y suscripción de convenios.

Dada la relevancia de dicha disposición general en razón, de una parte, de su incidencia en un gran número de actuaciones de la Administración del Estado y, de otra parte, en la aplicación de fondos de la Unión Europea para la financiación de esas actuaciones, se ha considerado preferente por esta Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado la atención y resolución de las cuestiones que plantea el citado Real Decreto-ley.

En este sentido, y sin perjuicio de las que se susciten en lo sucesivo, se abordan en la presente instrucción las cuatro siguientes:

1) **Ámbito de aplicación objetivo del régimen dispuesto por el artículo 59 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.**

CORREO ELECTRÓNICO

aedsje@mjusticia.es

C/. San Bernardo, 45  
28015 MADRID  
TEL.: 91 390 23 04/41

CSV : GEN-5cef-2827-8775-30bf-56f4-f04c-1b4a-0889

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CONSUELO CASTRO REY | FECHA : 20/05/2021 13:36 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 20/05/2021 13:37





2) Aplicación del régimen dispuesto por el artículo 59 del Real Decreto-ley 36/2020 a los convenios de financiación mixta.

3) Aplicación del régimen dispuesto por el artículo 59 del Real Decreto-ley 36/2020 a los convenios cuya tramitación se hubiese iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de dicha norma legal.

4) Régimen de solidaridad del artículo 67.4 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.

- I -

**Ámbito de aplicación objetivo del régimen dispuesto por el artículo 59 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.**

Por lo que se refiere al ámbito de aplicación de las reglas que establece el artículo 59 del Real Decreto-ley 36/2020, el apartado 1 de este precepto circunscribe su ámbito objetivo de aplicación a convenios para la ejecución de proyectos que se financien con cargo a fondos europeos previstos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Ocurre, sin embargo, que el artículo 2 del propio Real Decreto-ley 36/2020, tras delimitar en su apartado 1 el ámbito de aplicación subjetivo, dispone, en relación con el ámbito de aplicación objetivo, lo siguiente:

“2. El Título I, el Capítulo III del Título III, y los Capítulos II, III, IV, V y VI del Título IV, así como el artículo 46, se aplicarán a las actuaciones de cualesquiera de las entidades del sector público dirigidas a la gestión y ejecución de proyectos y actuaciones que sean financiables con los fondos europeos del Instrumento Europeo de Recuperación, Fondo Europeo de





Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo Plus, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

3. El Capítulo II del Título III y el Capítulo VII del Título IV se aplicarán a las actuaciones de cualesquiera de las entidades del sector público en relación con los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

4. El Capítulo I del Título III y el Capítulo I del Título IV se aplicarán a las actuaciones de cualesquiera de las entidades del sector público dirigidas a la programación, presupuestación, gestión, ejecución y control de proyectos y actuaciones que sean financiables con los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación”.

Se aprecia así una discordancia entre la regla del artículo 59.1, al quedar referida la aplicación del régimen especial que establece el propio apartado 1 a los convenios para la ejecución de proyectos que se financien con fondos europeos previstos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y la regla del apartado 2 del artículo 2, dado que en esta última norma el régimen establecido en el Capítulo IV del Título IV (Capítulo en el que se incluye el artículo 59) se declara aplicable a los fondos europeos que se enumeran en el propio artículo 2.2 (fondos europeos del Instrumento Europeo de Recuperación, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo Plus, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca).

Pues bien, la discordancia entre la regla del artículo 59.1 y la regla del artículo 2.2 debe resolverse en favor de este último precepto, lo que tiene por consecuencia que el régimen de tramitación especial que establece el precepto primeramente citado se aplique también a los convenios que se concierten para la ejecución de proyectos y actuaciones que se financien con los fondos europeos que enumera el artículo 2.2, y ello en razón de las siguientes consideraciones:





1) En primer lugar, la finalidad del artículo 2.2, dado que este precepto tiene por objeto, como indica su rúbrica, delimitar el ámbito de aplicación de la totalidad del Real Decreto-ley 36/2020 tanto en su aspecto subjetivo (apartado 1) como en su aspecto objetivo (apartados 2, 3 y 4). Puesto que el artículo 2 tiene por finalidad delimitar el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley de continua referencia, siendo éste el objeto a que se contrae, no tendría sentido prescindir de esta norma.

2) En segundo lugar, el análisis de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 2 pone de manifiesto el grado de pormenorización o detalle con que se ha previsto no ya la entera aplicación del Real Decreto-ley 36/2020, sino los distintos Títulos y Capítulos de la propia disposición general, distinguiendo para ello según se trate de fondos europeos del instrumento Europeo de Recuperación, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo Plus, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (apartado 2, que ordena aplicar para los proyectos y actuaciones que se financien con estos fondos las previsiones de determinados Capítulos de los Títulos III y IV); fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (apartado 3, que ordena aplicar para las actuaciones financiadas con estos fondos ciertos Capítulos, no coincidentes con los anteriores, de los Títulos III y IV); y, finalmente, fondos del Instrumento Europeo de Recuperación (apartado 4, que ordena la aplicación de determinados Capítulos, distintos de los anteriores, de los Títulos III y IV).

3) En tercer lugar, si la finalidad del Real Decreto-ley 36/2020 no es otra que la de conseguir, por vía de simplificación o agilización de los correspondientes procedimientos administrativos a través de los cuales se canaliza la inversión pública, la rápida recuperación de la actividad económica y del nivel del empleo, no tendría sentido que el régimen jurídico establecido por dicha disposición general no se aplicase a aquellas actuaciones que se financien con fondos europeos distintos





de los del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, pues, obviamente, esos fondos –las inversiones financieras con ellos– persiguen la misma finalidad.

En suma, la finalidad del artículo 2.2 –delimitación del ámbito de aplicación, subjetivo y objetivo, de la norma legal– y el grado de detalle o concreción con que se determina el ámbito de aplicación objetivo, diferenciando pormenorizadamente la aplicación del régimen dispuesto en los diferentes Títulos y Capítulos, conducen a concluir que la discordancia entre el artículo 59.1 y el artículo 2.2 ha de ser resuelta en favor de lo dispuesto en este último precepto por su condición de norma específica en la resolución de la cuestión del ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 36/2020. En consecuencia, el régimen especial de tramitación administrativa de los convenios que establece el artículo 59 del Real Decreto-ley de continua referencia se aplica también a los proyectos y actuaciones que se financien con los fondos europeos enumerados en su artículo 2.2.

- II -

### **Aplicación del régimen dispuesto por el artículo 59 del Real Decreto-ley 36/2020 a los convenios de financiación mixta.**

Determinado el ámbito de aplicación objetivo del régimen especial de tramitación de los convenios en la forma indicada, y por lo que respecta a la aplicación de dicho régimen especial a actuaciones con financiación mixta, esto es, en parte con fondos europeos y en parte con fondos no europeos, entiende esta Abogacía General del Estado que, pese a no estar expresamente resuelta esta cuestión en el Real Decreto-ley 36/2030, merece una contestación afirmativa, y ello en razón de la ponderación conjunta de las siguientes consideraciones:



1) En primer lugar, el artículo 2.2 alude a ejecución de proyectos y actuaciones que sean financiables con los fondos europeos que el precepto enumera. No exige este precepto que esos proyectos y actuaciones estén financiados en su totalidad o en su parte más importante con fondos europeos, sino que sean financiables con ellos. De acuerdo con su significación gramatical, el término “financiable” que emplea dicho precepto legal refiere la idea de aptitud o posibilidad, esto es, que un proyecto o actuación merezca por su importancia y repercusión ser financiado con los repetidos fondos, pero no, se insiste, que en todo o su mayor parte se financie con ellos.

2) En segundo lugar, no puede desconocerse que los fondos europeos son limitados. Pues bien, poniendo en relación la limitación de estos fondos con la importancia (relativa o por comparación) de los proyectos y actuaciones que se pretendan realizar, no tendría sentido que no se emprendan actuaciones que, pese a ser relevantes, tengan menos importancia que otras por la circunstancia de que en su totalidad o mayor parte no puedan financiarse con fondos europeos por tener que aplicarse éstos a otros proyectos de mayor relevancia. La limitación de los fondos europeos dará lugar a que se establezca un orden de prioridades de las actuaciones, en términos tales que unas reciban en su totalidad o mayor parte financiación europea y otras menor financiación con cargo a fondos europeos, por lo que deberá completarse con fondos ordinarios.

3) En tercer lugar, la finalidad a que se ordena el régimen de simplificación o agilización de los distintos procedimientos administrativos (contratación, subvenciones y convenios) no es otra, como expresamente se declara en los apartados I, II, III y IV de la Exposición de Motivos, que la de acelerar en la mayor medida de lo posible la recuperación del nivel de empleo y de la actividad económica, evitando de esta forma el colapso de la economía. Siendo ello así, parece lógico entender que ese régimen de simplificación y agilización de los





procedimientos administrativos se aplique no sólo a los convenios referidos a proyectos o actuaciones que se financien en su totalidad o mayor parte con fondos europeos, sino también a aquellos convenios referidos a actuaciones cuya financiación se efectúe en menor medida con fondos europeos y por ello deba acudir a sufragarlos también con fondos ordinarios.

4) En cuarto lugar, y finalmente, no puede desconocerse que la supresión de trámites de los procedimientos administrativos ordinarios o comunes, como medio de conseguir esa simplificación y agilización en la adjudicación de contratos, en la concesión de ayudas públicas y en la suscripción de convenios no supone, en la valoración o ponderación efectuada por el legislador, una merma de las garantías de legalidad y acierto de las resoluciones administrativas que culminen en los contratos, ayudas públicas y convenios. Así las cosas, no cabe pensar que, existiendo financiación con fondos europeos, esas garantías de legalidad y acierto se cumplan en los proyectos financiados totalmente o en su mayor parte con fondos y, en cambio, no se cumplan respecto de aquellos proyectos en que la financiación con los repetidos fondos es más reducida y dé lugar, por ello, a que deba completarse con fondos ordinarios.

Debe, pues, concluirse, a la vista de las consideraciones anteriores, que el régimen de simplificación de la tramitación administrativa de los convenios que establece el artículo 59 del Real Decreto-ley 36/2020 es también aplicable a aquellos convenios por los que se ejecuten proyectos o actuaciones para cuya financiación se empleen fondos europeos y fondos ordinarios, pudiendo así afirmarse que la financiación con fondos europeos, aunque sea reducida, tiene vis atractiva del régimen de tramitación simplificada que establece el artículo 59 del repetido Real Decreto-ley.





- III -

**Aplicación del régimen dispuesto por el artículo 59 del Real Decreto-ley 36/2020 a los convenios cuya tramitación se hubiese iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de dicha norma legal.**

Con carácter previo debe indicarse que la regulación que dispone el Real Decreto-ley 36/2020 en materia de adjudicación de contratos, concesión de subvenciones y suscripción de convenios es una regulación formal o adjetiva, esto es, una regulación que afecta a los procedimientos administrativos conducentes a la adjudicación de contratos, concesión de ayudas públicas y suscripción de convenios, y no una regulación sustantiva o material de estas instituciones.

La concertación de un convenio (y lo propio puede decirse de la adjudicación de un contrato y de la concesión de una ayuda pública) exige la previa tramitación de un procedimiento administrativo, esto es, la realización de un conjunto de actuaciones previas tendentes a garantizar, como en cualquier otra actividad administrativa, su legalidad y acierto (oportunidad). Es clara en este sentido, la rúbrica del artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: “trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos”, así como el inciso inicial del artículo 59.1 del Real Decreto-ley 36/2020: “la tramitación de los convenios que celebre la Administración General del Estado...”. La utilización de los términos “trámites” y “tramitación” por estas normas pone de manifiesto que la regulación que contiene el artículo 59 del repetido Real Decreto-ley afecta al procedimiento que debe seguirse para la suscripción de convenios comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha disposición general, pues aquellos términos refieren necesariamente la idea de procedimiento.





Dicho lo anterior, para la resolución de esta tercera cuestión resulta necesario tomar en consideración la disposición final decimotercera y la disposición transitoria única del repetido Real Decreto-ley, así como la regla general en materia de régimen transitorio de los procedimientos administrativos.

En primer lugar, y comenzando por la disposición final decimotercera, con arreglo a la cual “el presente real decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el ‘Boletín Oficial del Estado’”, esta norma tan solo se limita a ordenar la aplicación del régimen dispuesto en el repetido Real Decreto-ley a los actos que se realicen a partir de la fecha de su entrada en vigor, pero nada dispone sobre su aplicación a actos (convenios, contratos, subvenciones) cuyos procedimientos se hubieren iniciado con anterioridad a su entrada en vigor. La norma en cuestión se limita a aplicar la regla que recoge el inciso final del artículo 2.1 del Código Civil y que posibilita que la norma jurídica entre en vigor en un momento distinto del que indica este último precepto, esto es, en un momento distinto (anterior o posterior) al de los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, pero nada más. En rigor, la consideración de la mencionada disposición final constituye un argumento para concluir en la inaplicación del régimen dispuesto por el artículo 59 del Real Decreto-ley 36/2020 a los convenios de que se trata, toda vez que, no obstante la distinción de diversos grados de retroactividad, la disposición final decimotercera de que se trata no establece la aplicación de las previsiones de dicha norma legal a procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor.

En segundo lugar, y por lo que respecta a la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 36/2020, tampoco esta norma permite concluir en la aplicación del régimen dispuesto por el artículo 59 de dicha disposición general a los convenios cuya tramitación se hubiese iniciado con anterioridad a su entrada en vigor. Establece esa norma transitoria que “los plazos previstos en la disposición final





tercera del presente real decreto-ley serán de aplicación a los procedimientos de evaluación ambiental regulados en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, que se inicien a partir de la entrada en vigor de este real decreto-ley”.

Para la mejor comprensión del alcance y significado de esta prescripción legal debe traerse a colación la declaración que se hace en el apartado XIV de la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 36/2020:

“El Capítulo VI del Título IV está dedicado a las especialidades en materia de evaluación ambiental en los proyectos del Plan Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En el mismo, y en la disposición final tercera, se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental con el fin de dotar de mayor agilidad y seguridad jurídica a los procedimientos de evaluación ambiental, y facilitar así la tramitación de proyectos que permitan impulsar la reactivación económica, especialmente en el marco de los planes de inversión en las áreas de las tecnologías limpias, el uso de energías renovables y de eficiencia energética del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea, al tiempo que se garantiza la protección del medioambiente.

Se trata de reducir los plazos de resolución en las distintas fases del procedimiento de evaluación ambiental. En concreto, se reducen los plazos en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas y de proyectos, estableciéndose adicionalmente una reducción de plazos en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental simplificada y en los plazos para publicar o, en su caso, notificar, las resoluciones de los procedimientos de esta naturaleza”.

Como fácilmente se advierte, la disposición final tercera del Real Decreto-ley de continua referencia dota de mayor agilidad a los procedimientos de evaluación ambiental, reduciendo para ello los plazos de las distintas fases de los procedimientos de evaluación ambiental (procedimientos de evaluación ambiental





estratégicos de planes y programas, procedimientos de evaluación de impacto ambiental simplificados). Ahora bien, la simplificación y facilitación se vincula, como expresamente dice el apartado XIV de la Exposición de Motivos, a los proyectos (que requieren de evaluación ambiental) que permiten impulsar la reactivación económica, en el marco de los planes de inversión en las áreas de tecnologías limpias, uso de energías renovables y de eficiencia energética del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Pues bien, conviene precisar que, si bien la disposición final tercera (a la que se remite la disposición transitoria única) no se refiere a procedimientos para la adjudicación de contratos, concesión de ayudas públicas y suscripción de convenios, sino a procedimientos de evaluación ambiental, no puede desconocerse la importancia que éstos últimos tienen a los efectos que aquí interesan, dada su estrecha vinculación con los primeros, pues, teniendo o pudiendo tener por objeto los contratos, subvenciones y convenios actuaciones que precisen de evaluación de impacto ambiental, ésta constituye un requisito inexcusable para realizar la actividad que sea objeto del contrato, ayuda pública o convenio.

Así las cosas, la regla de la disposición transitoria única (y, por vía de remisión, la disposición final tercera) del Real Decreto-ley 36/2020, no permite concluir en la aplicación del régimen dispuesto por el artículo 59 de dicha disposición general a los convenios cuya tramitación se hubiese iniciado antes de su entrada en vigor.

En efecto, quedando circunscrita la simplificación o agilización de esos procedimientos de evaluación ambiental a los proyectos que impulsan la reactivación económica en el marco indicado, esto es, inversiones en áreas de tecnologías limpias, energías renovables y eficiencia energética del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, esa simplificación o agilización se aplica únicamente, por expresa y





formal determinación legal, a los procedimientos (de evaluación de impacto ambiental) “que se inicien a partir de la entrada en vigor de este real decreto-ley” y no, por tanto, a los iniciados con anterioridad a su entrada en vigor. Sería necesario, para poder invocar la disposición transitoria única como argumento que posibilite la aplicación del régimen que dispone el artículo 59 del repetido Real Decreto-ley a los convenios cuya tramitación se hubiese iniciado con anterioridad a su entrada en vigor, lo que tendría lugar por vía analógica, que dicha disposición transitoria única previese expresamente la aplicación del régimen simplificado establecido para los procedimientos de evaluación ambiental (reducción de plazos de la disposición final tercera) a los procedimientos de esa clase iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 36/2020 lo que, como se ha visto, no es así.

Si, por las consideraciones precedentes, la disposición transitoria única y la disposición final tercera del Real Decreto-ley 36/2020 no permiten concluir en la aplicación del régimen establecido por su artículo 59 a los convenios de que se trata, tampoco permite sustentarla la regla tradicionalmente seguida en materia de régimen transitorio de los procedimientos administrativos.

La adjudicación de un contrato, el otorgamiento de una subvención o la concertación de un convenio exigen la previa tramitación del procedimiento administrativo correspondiente. Pues bien, como acaba de indicarse, la legislación española en materia de procedimiento administrativo ha seguido siempre la regla de que el procedimiento administrativo iniciado bajo la vigencia de una determinada norma siga la tramitación establecida en ésta y no la establecida por una nueva norma que, derogando la anterior, regule el procedimiento. Así, la derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 en su disposición transitoria preceptuaba que “los expedientes ya iniciados antes de la vigencia de esta Ley se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones hasta ahora en vigor; la también derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las





Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en su disposición transitoria segunda.1 preceptuaba que “a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior”; finalmente, la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en su disposición transitoria tercera.a) preceptúa que “a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior”.

Las consideraciones anteriores ponderadas en su conjunto impiden concluir en la aplicación del régimen dispuesto en el artículo 59 del Real Decreto-ley 36/2020 a los convenios cuya tramitación se hubiese iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de dicha disposición general.

No desconoce este Centro Directivo que la anterior conclusión no se corresponde con la finalidad de la disposición general de constante cita. En efecto, si la regulación que se hace de los contratos, convenios y subvenciones –y que afecta a su aspecto o vertiente procedimental y no propiamente sustantiva o material, como así resulta de su apreciación de conjunto– responde al criterio de su simplificación o agilización, y ello con la finalidad de conseguir una rápida recuperación del nivel de empleo y de la actividad económica, según se dice expresamente en el apartado I de la Exposición de Motivos y se reitera en diversos pasajes de toda ella, lo coherente con esta línea directriz hubiera sido incorporar una disposición transitoria que, excepcionando expresamente la regla general que resulta de las disposiciones transitorias de las sucesivas leyes reguladoras del procedimiento administrativo, hubiera dispuesto la aplicación del régimen más simplificado que se establece en el repetido Real Decreto-ley a los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor.





La anterior interpretación finalista que conduciría a ese resultado, con tener fuerza lógica, queda, sin embargo, contrarrestada no ya por la falta de una norma transitoria que incorporase una previsión normativa que posibilitase la aplicación de ese régimen simplificado a los procedimientos iniciados con anterioridad al Real Decreto-ley, sino por la existencia de una disposición transitoria –la disposición transitoria única– que establece, como se ha dicho, una regla precisamente contraria, y que, aunque referida a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, resulta, por las razones antes indicadas, muy significativa.

Considera, por todo ello, este Centro Directivo que no existe fundamento jurídico suficiente para concluir en la aplicación del régimen dispuesto en el artículo 59 a los convenios cuyo procedimiento para su suscripción se hubiese iniciado con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 36/2020 siendo necesario, por las razones indicadas –coherencia con la finalidad a que se ordena dicha disposición general–, que se proceda, a la mayor brevedad posible, a una modificación de dicha norma en la que expresamente se disponga la aplicación de las previsiones establecidas en dicha disposición general a los convenios cuyo procedimiento se hubiese iniciado con anterioridad a su entrada en vigor.

- IV -

#### **Régimen de solidaridad del artículo 67.4 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.**

Al regular el artículo 67 del Real Decreto-ley 36/2020 “las agrupaciones para la presentación de solicitudes a convocatorias de ayudas para actividades vinculadas con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española”, su apartado 4 dispone que “todos los miembros de la





agrupación tendrán la consideración de beneficiarios de la subvención, y 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”.

El régimen establecido en este precepto difiere del que dispone el artículo 40.2, párrafo tercero, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), con arreglo al cual “responderán solidariamente los miembros, partícipes o cotitulares de las entidades a que se refiere el apartado 3 del artículo 11 en proporción a sus respectivas participaciones, cuando se trate de comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado”.

Esta diferencia de regímenes determina que mientras que con la regla del artículo 67.4 del Real Decreto-ley 36/2020 la Administración concedente de la ayuda pública puede dirigirse contra cualquier miembro de la agrupación reclamándole el reintegro de la totalidad de aquélla, con la regla del artículo 40.2, párrafo tercero, de la LGS la Administración que otorgó la subvención sólo podrá dirigirse contra cada partícipe hasta un límite, constituido por las cantidades recibidas en razón de la parte del proyecto que ese participante se hubiese comprometido efectuar, en términos tales que si la cuantía de la obligación de reintegro excede de ese límite, este exceso no podrá ser exigido por la Administración frente a dicho partícipe (éste es el criterio mantenido en la interpretación en la interpretación del artículo 40.2, párrafo tercero, de la LGS por el Tribunal Supremo –sentencias 21 de marzo de 2019 y de 16 de diciembre de 2020–).

A juicio de este Centro Directivo, el distinto régimen jurídico que establecen uno y otro precepto debe resolverse en favor del dispuesto por el artículo 40.2,



párrafo tercero, de la LGS, y ello en razón de la ponderación conjunta de las siguientes consideraciones:

1) En primer lugar, debe tenerse presente que, como ya se ha dicho, la regulación que efectúa el Real Decreto-ley 36/2020 es básicamente una regulación formal o adjetiva, esto es, una regulación que afecta a los procedimientos administrativos conducentes a la adjudicación de contratos, concesión de ayudas públicas y suscripción de convenios, y no una regulación sustantiva o material de estas instituciones, en la que indudablemente se incardina el régimen de responsabilidad de los beneficiarios de las ayudas públicas por reintegro.

Así lo confirma el apartado XIII de la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 36/2020 del que claramente se desprende que las especialidades en materia de subvenciones que se recogen en el Capítulo V del Título IV de dicha norma legal giran en torno a la idea de la simplificación de la tramitación de las subvenciones. Así, se declara lo siguiente:

“El Capítulo V del Título IV recoge las especialidades en materia de gestión de subvenciones.

Se simplifica la tramitación de subvenciones relacionadas con el uso de fondos europeos, previéndose la posible utilización del procedimiento de urgencia, cuando razones de interés público lo aconsejen, al tiempo que se eliminan requisitos de informes y autorizaciones preceptivas.

Se establece que las convocatorias de las subvenciones relacionadas con el uso de estos fondos incorporen la regulación de las bases de concesión de las mismas, simplificando los requisitos internos para su aprobación, así como la documentación a presentar por los posibles beneficiarios.

Se prevé la posibilidad de otorgar subvenciones de concurrencia no competitiva, con cargo al Fondo de Recuperación, para aquellas



subvenciones cuyo objeto sea financiar actuaciones o situaciones concretas que no requieran de valoración comparativa con otras propuestas. En dichos supuestos 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.

Se simplifica la documentación que tienen que presentar los beneficiarios de las subvenciones para justificar la aplicación de las mismas, recogiendo, entre otras, medidas tales como la elevación del umbral económico para la presentación de una cuenta justificativa simplificada y para la acreditación de que se encuentran al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social, o la posibilidad de realizar compensaciones entre los conceptos presupuestados, siempre que se dirijan a alcanzar el fin de la subvención, en las memorias económicas a presentar”.

Teniendo, pues, carácter formal o adjetivo las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 36/2020 en materia de subvenciones, al circunscribirse aquéllas a la tramitación de las ayudas públicas, no tendría sentido que se hubiese querido introducir una modificación, y de especial entidad, en una cuestión de estricto carácter material o sustantivo como es el régimen de responsabilidad en el reintegro.

**2)** En segundo lugar, y en la indagación de la causa a que pueda obedecer la regla del artículo 67.4 del Real Decreto-ley 36/2020, no se descubre ninguna razón que justifique suficientemente la divergencia respecto del régimen (general) que establece el artículo 40.2, párrafo tercero, de la LGS.

En efecto, si, en consonancia con la finalidad a que se ordena el conjunto de medidas dispuestas por el Real Decreto-ley de continua referencia –la rápida recuperación de la actividad económica y del nivel de empleo–, lo que se pretende es canalizar (con la mayor simplificación posible) un importante volumen de inversión





pública en actividades vinculadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (así como financiadas con los fondos europeos enumerados en el artículo 2.2 del propio Real Decreto-ley) a través de ayudas públicas, este efecto se entorpecería si se agravase el régimen de responsabilidad de los miembros de las agrupaciones a que se refiere el artículo 67, pues este régimen más oneroso daría lugar a la disminución del número de solicitudes por parte de dichas agrupaciones.

En conclusión, debe entenderse que la regla del artículo 67.4 del Real Decreto-ley 36/2020 cede ante la regla del artículo 40.2, párrafo tercero, de la LGS, por lo que ha de estarse al régimen de responsabilidad solidaria que establece este último precepto legal.

LA ABOGADA GENERAL DEL ESTADO  
Consuelo Castro Rey

SR./SRA. ABOGADO/A DEL ESTADO-JEFE

