

**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
«BOE» núm. 341, de 31 de diciembre de 2020 [BOE-A-2020-17340]**

El *Boletín Oficial del Estado* de la última Nochevieja se encargaba de dar publicidad a normas de gran importancia para el futuro del país, como la que aprobaba los Presupuestos Generales del Estado para este año, que venían prorrogándose desde 2018, y el Real Decreto-Ley 36/2020. Será precisamente este último el que comentaremos brevemente en estas líneas, anunciando que realizamos un análisis en profundidad en la obra dirigida por el profesor de la Universidad de Salamanca Ricardo Rivero Ortega¹.

Debemos situarnos en el contexto originado por la Covid-19, que provocaba en España la mayor recesión económica desde la Guerra Civil, con una caída del 11 por ciento del producto interior bruto² y un incremento del 16,54 por ciento de parados a finales del pasado año³. Y es que han sido los países del sur de Europa los que más están sintiendo las consecuencias económicas y sociales provocadas por la pandemia, si bien se ha experimentado una contracción del PIB de los países de la Zona Euro que alcanzó el 6,8 por ciento. En esta tesitura, desde la Unión Europea se aprobó el 27 de mayo de 2020 el Plan Europeo de Recuperación *Next Generation EU*, dotado con 750 000 millones de euros, de los cuales 140 000 corresponderán a España. En octubre del año pasado veía la luz el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que debía marcar las líneas directrices a seguir para la gestión de estos fondos.

Entre los postulados de dicho Plan de Recuperación se proclamaba que «con el objetivo de contar con un entorno jurídico y administrativo que facilite la ejecución de los fondos, se aprobará un Real Decreto-ley que reducirá las principales barreras y “cuellos de botella” legales de la administración para una gestión ágil y eficiente, con total respeto a las Directivas europeas y a los principios de integridad, transparencia y rendición de cuentas». Con esta intención se aprobó 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

1 RIVERO ORTEGA, Ricardo (dir.) y RASTROLLO SUÁREZ, Juan José (coord.). 2021: *Modernización de la Administración Pública para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia. Comentarios de urgencia al Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre*. Salamanca: Ratio Legis.

2 Según datos de la serie anual del Instituto Nacional de Estadística.

3 Datos de la Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística.

Resiliencia convalidado, no sin dificultades para conseguir la mayoría necesaria, por el Congreso de los Diputados⁴. Además, no estuvo exento de polémica ante la negativa del Gobierno central de hacer público el dictamen del Consejo de Estado que critica algunas de las medidas contempladas en dicha norma.

El Real Decreto-Ley cuenta con una parte expositiva demasiado extensa, 69 artículos repartidos a lo largo de siete capítulos, seis disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y trece disposiciones finales. El texto denota en su elaboración «las exigencias y apremios propios de la Administración activa», palabras enunciadas por el Consejo de Estado a la hora de denunciar el escaso tiempo con el que contó para analizar, con sosiego y reflexión, el proyecto de Real Decreto-Ley. Ello vaticina que la técnica jurídica y la redacción empleadas no son las más idóneas para una norma de estas características.

El Real Decreto-Ley enuncia y hace propios objetivos de enorme importancia. A saber, la modernización de las Administraciones Públicas españolas, una necesidad que arrastra el país desde antiguo, pero también una serie de retos que deben afrontarse cuanto antes como son la transición ecológica y digital; el aumento de la resiliencia, y la cohesión económica, social y territorial. No obstante, se trata de una norma que trata de conseguir, por encima de cualquier otro objetivo, la eficacia en la gestión de los fondos europeos destinados a la reconstrucción de la economía de los Estados miembros, especialmente de los más castigados por la pandemia. Y, para ello, se centra en simplificar y suprimir trámites para agilizar su gestión.

El Real Decreto-Ley centraliza excesivamente la gestión de los fondos en el Gobierno del Estado, olvidando por momentos que España es un país descentralizado, y deja poco margen a las comunidades autónomas y entidades locales. Este malestar se ha visto reflejado en el rechazo inicial al Reglamento de Funcionamiento de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el que el Gobierno trataba de disponer de un elevado número de votos que le permitiera evitar frentes autonómicos contrarios a su posición, así como el voto de calidad para dirimir posibles empates.

En el articulado de la norma reseñada caben destacar los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), como instrumentos que pretenden fomentar la colaboración público-privada y el diseño del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, imprescindible para recibir «una contribución financiera» en los términos establecidos en los artículos 12 y 18 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Asimismo, se regula someramente la gestión de los recursos humanos para redistribuir y aprovechar efectivos,

4 Resolución de 28 de enero de 2021, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

en las actuaciones necesarias para ejecutar los fondos europeos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La norma, que debiera tener «como finalidad última lograr una ágil y recta asignación de los fondos correspondientes a España», continúa realizando importantes modificaciones en los ámbitos presupuestario, de celebración de convenios, subvenciones y contratación pública. Muchas veces, tiende a confundirse la necesaria y ansiada modernización de la Administración Pública (o más bien Administraciones Públicas) con la simplificación y la supresión de trámites procedimentales, de informes preceptivos o del régimen de autorizaciones pertinentes que forman parte del rigor propio del Derecho Administrativo, preestablecidos para conducir la actuación de los órganos administrativos al mejor fin para el interés general y evitar conductas espurias. Esta no constituye la verdadera modernización a la que deben someterse nuestras Administraciones Públicas.

Las medidas de flexibilización de plazos propuestas en el Real Decreto-Ley deberían ir acompañadas por un refuerzo de los recursos humanos y materiales disponibles, para equilibrar agilidad con un sistema adecuado de control y fiscalización previa. Tal y como concluyó el Consejo de Estado en su dictamen, «se trata de una oportunidad histórica para España y es esencial, para que la misma sea un éxito, no solo poner el acento en medidas de flexibilización, sino también en el mantenimiento de un riguroso control en cuanto a la asignación de los fondos y su vinculación a los fines para los que sean concedidos»⁵.

En este contexto, es claro el artículo 22 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, cuando establece que,

al ejecutar el Mecanismo, los Estados miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. A tal efecto, los Estados miembros establecerán un sistema de control interno eficaz y eficiente y recuperarán los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto. Los Estados miembros podrán recurrir a sus sistemas nacionales habituales de gestión presupuestaria.

Antonio GARCÍA JIMÉNEZ
Contratado Postdoctoral en la Universidad de Salamanca
antonio.garcia@usal.es

5 Dictamen del Consejo de Estado 783/2020, de 21 de diciembre de 2020.