

## Fondos *Next Generation EU*: Perspectivas jurídicas sobre su despliegue en España

José Alberto Navarro | Abogado. Socio de Uría Menéndez. Profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona



Imagen: Pixabay

### Resumen

En los próximos meses se prevé el inicio de procedimientos administrativos para la concesión de ayudas a cargo de los fondos europeos *Next Generation EU*. Estos fondos no persiguen dar ayudas a empresas en dificultades, sino seleccionar proyectos transformadores con un impacto en la economía, orientados principalmente a la transición ecológica y la transformación digital.

El volumen de fondos y los cortos plazos de ejecución suponen un reto de grandes dimensiones. Por ello, el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, ha introducido innovaciones en nuestro ordenamiento jurídico para intentar superar los posibles “cuellos de botella” para el despliegue de estos fondos europeos, agilizando la tramitación de procedimientos administrativos (de contratación pública, de concesión de subvenciones y de evaluación de impacto ambiental). Asimismo, esta norma regula fórmulas de colaboración público-privada, entre las que destacan los PERTE (Proyectos Estratégicos para

la Recuperación y Transformación Económica) por su carácter innovador.

No obstante, esta norma no ha dado respuesta a todas las incertidumbres sobre la estructuración administrativa del despliegue de los fondos, siendo uno de los aspectos más relevantes la participación que tendrá cada Administración Pública (estatal, autonómica y local) en la tramitación de estos procedimientos.

En todo caso, sí resulta recomendable que toda entidad, pública o privada, interesada en poder acceder a los fondos *Next Generation EU* no espere a que se convoque un concreto procedimiento para acabar de concretar su proyecto. Para entonces debe estar definido en qué consiste el proyecto, su impacto, cómo se financiará (teniendo en cuenta que será necesaria financiación privada), y quién presentará el proyecto (si sería necesario constituir una alianza o agrupación para lograr un mayor impacto del proyecto, facilitándose su selección).

## Introducción

El pasado 30 de abril de 2021 el Gobierno de España presentó ante la Comisión Europea el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (“PRTR”) de la economía española. Este documento tiene por objeto explicar a las instituciones europeas la tipología de proyectos y fines a los que el Gobierno prevé destinar los fondos *Next Generation EU* asignados a España. Asimismo, el Gobierno expone las reformas que se acometerán en la economía, en línea con las exigencias comunitarias. La Comisión Europea dispone de dos meses para evaluar los documentos presentados por el Gobierno y dar su conformidad con los objetivos perseguidos por estos fondos europeos.

Los fondos *Next Generation EU* persiguen un objetivo de recuperación económica pero, sobre todo, de transformación de la economía, orientada hacia la transición ecológica y la transformación digital, en línea con las directrices de la Unión Europea.

**Los Fondos *Next Generation EU* tienen un volumen económico significativamente superior a aquellos fondos previos, y deberán ejecutarse en un plazo ambicioso y mucho más reducido. Estos hechos han generado preocupación sobre la capacidad de España para aprovechar todo el potencial de esta oportunidad sin precedentes.**

El despliegue de los fondos europeos constituye una oportunidad única para la economía española, a la vez que un reto de enormes dimensiones. Debe tenerse en cuenta que, históricamente, España no ha sido capaz de consumir un porcentaje elevado de los fondos europeos que le han venido siendo asignados. Los *Fondos Next Generation EU* tienen un volumen económico significativamente superior a aquellos fondos previos, y deberán ejecutarse en un plazo

ambicioso y mucho más reducido. Estos hechos han generado preocupación sobre la capacidad de España para aprovechar todo el potencial de esta oportunidad sin precedentes.

Con el objetivo de suprimir los “cuellos de botella” que dificultarían el despliegue ágil de los fondos *Next Generation EU*, el Consejo de Ministros adoptó 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 “**RDL 36/2020**”). La norma entró en vigor el día 1 de enero de 2021.

Esta norma persigue agilizar y reducir la tramitación de algunos procedimientos administrativos, así como regular nuevas formas de colaboración entre el sector público y el sector privado para acometer proyectos financiados con los fondos europeos. No obstante, en estos momentos se mantienen dudas sobre algunos aspectos jurídicos relevantes que no han sido respondidos por el RDL 36/2020. En el presente documento se intentará identificar las cuestiones jurídicas que ya conocemos, y cuáles siguen pendientes de concreción.



## El reto

En la asignación de los fondos *Next Generation EU*, España puede aspirar a recibir 140.000 millones de euros para el periodo 2021-2026. De estos fondos, el Gobierno pretende que se movilicen 72.000 millones de euros para la ejecución de proyectos durante los primeros tres años (2021-2023).

**España puede aspirar a recibir 140.000 millones de euros para el periodo 2021-2026. De estos fondos, el Gobierno pretende que se movilicen 72.000 millones de euros para la ejecución de proyectos durante los primeros tres años (2021-2023)**

Debe destacarse que los Presupuestos Generales del Estado para 2021 (PGE) establecieron un adelanto de 27.000 millones de euros. Ello permitiría la inmediata disponibilidad de los fondos sin necesidad de esperar a los desembolsos de la Comisión Europea.

La integración en los PGE de la totalidad de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia transferidos desde la Unión Europea, supone la necesidad de encauzar los fondos hacia los proyectos finales a través de mecanismos de ejecución del presupuesto público. Estos mecanismos suponen la necesidad de tramitar los proyectos como: (i) contratos públicos, (ii) subvenciones públicas, o (iii) préstamos públicos.

Este dato es relevante y tiene importantes consecuencias, en relación con la tramitación de la preparación de los procedimientos, el control presupuestario, y la tramitación del procedimiento de selección de proyectos. Los procedimientos previamente existentes no pueden considerarse como idóneos para lograr el objetivo de aplicar el máximo porcentaje de los fondos europeos a la mayor brevedad posible y, en todo

caso, dentro de los plazos establecidos por la Unión Europea. Tampoco parece adecuado para permitir que los proyectos de pequeñas y medianas empresas logren acceder a estas ayudas.

## El momento actual

El PRTR presentado por el Gobierno de España ante la Comisión Europea identifica posibles proyectos o finalidades a las que se prevén destinar los fondos *Next Generation EU*. No se concretan los proyectos de forma específica, ni tampoco las entidades o empresas beneficiarias, puesto que todavía no han sido seleccionados. El PRTR sirve como un documento guía de los proyectos que desde el Gobierno de España se quieren acometer, pero su concreción en proyectos específicos deberán ser objeto de los correspondientes procedimientos administrativos para la selección de adjudicatarios de contratos públicos, o de beneficiarios de subvenciones.

Es importante destacar que en el momento de elaboración del presente documento (mayo de 2021), todavía no se ha convocado ningún procedimiento administrativo para la distribución y adjudicación de los fondos *Next Generation EU*, a proyectos y entidades concretas. Por tanto, no se ha empezado formalmente con la selección de proyectos y entidades financiados con estos fondos europeos.

Resulta de interés destacar que para la elaboración del PRTR diversos Ministerios han convocado “manifestaciones de interés”. Este mecanismo ha consistido en identificar unas tipologías de proyectos o ámbitos de destino de los fondos, y emplazar a las entidades interesadas que informasen de los posibles proyectos que podrían presentarse sobre estas materias. Estas entidades interesadas han tenido que presentar información sobre sus proyectos siguiendo unos formularios estandarizados. Esto ha permitido identificar proyectos existentes en el mercado, y su impacto, a los efectos de diseñar el destino de los fondos *Next Generation EU*. A título de ejemplo, se han publicado manifestaciones de interés sobre proyectos asociados a toda la cadena de valor del hidrógeno renovable, proyectos solventes con impacto para el

reto demográfico y lucha contra la despoblación, o proyectos tractores que modernicen la industria española.

Haber presentado un proyecto en una manifestación de interés no garantiza la percepción de fondos europeos. De la misma manera, no haber presentado proyectos en las manifestaciones de interés tampoco supone, a priori, una desventaja en la obtención de ayudas financiadas a cargo de los fondos *Next Generation EU*.

## El RDL 36/2020

Como se ha indicado, el RDL 36/2020 tiene por objeto facilitar la programación, presupuestario, gestión y ejecución de los proyectos financiables por los fondos *Next Generation EU*. En concreto, se pretende evitar que estos proyectos no acaben realizándose por obstáculos burocráticos o por procedimientos demasiado prolongados en el tiempo.

De modo sintético, el RDL 36/2020 establece las siguientes novedades en nuestro ordenamiento jurídico:

- (i) En materia de procedimientos administrativos: Con carácter general se podrán tramitar con carácter urgente, reduciéndose a la mitad los plazos para llevar a cabo los trámites, los procedimientos administrativos que tengan por objeto la ejecución de gastos con cargo a los fondos europeos dentro del PRTR (no será objeto de reducción el plazo para presentación de solicitudes o para la interposición de recursos).

Se destacan, a modo de ejemplo, algunas novedades relevantes en los siguientes procedimientos administrativos:

- **Procedimiento de contratación pública:** Los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos procedentes del PRTR gozarán, en todo caso, de preferencia para su despacho sobre cualquier otro contrato. También se prevé la posibilidad de tramitar el procedimiento de urgencia (acortándose los plazos) cuando se justifique que no puede lograrse el objetivo perseguido con el procedimiento ordinario.

Otro aspecto relevante es una mejora en las reglas respecto de las reglas, establecidas por la normativa de desindexación<sup>1</sup>, sobre la determinación del período de recuperación de la inversión en los contratos de concesión de obras y de servicios. Tendrán unas reglas más favorables las concesiones que se financien con cargo a los fondos del PRTR, permitiéndose una mayor rentabilidad. Las reglas aplicables con carácter general, de la normativa de desindexación, han recibido críticas desde el sector privado por acortar los plazos de las concesiones haciéndolas poco rentables (lo que ha supuesto un desincentivo para la generación de nuevos proyectos concesionales).

- **Procedimientos de concesión de subvenciones:** Se suprimen algunos trámites preceptivos en la

<sup>1</sup> Artículo 29 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.



Imagen: Reuters

tramitación de estos procedimientos, como son la autorización del Consejo de Ministros para otorgar subvenciones de cuantía superior a doce millones de euros y para préstamos y anticipos al tipo de interés inferior al de la deuda emitida por el Estado, o el informe del Ministerio de Hacienda para la concesión de subvenciones “en que se acrediten razones de interés público, social, económico u humanitario, u otras debidamente justificadas en la convocatoria pública”. Seguirán siendo preceptivos, en todo caso y para velar el cumplimiento de todas las garantías, los informes de los Servicios Jurídicos correspondientes y de la Intervención Delegada.

Es igualmente relevante que se permite la tramitación anticipada sin crédito disponible de las subvenciones, siempre que se acredite que se ha solicitado la modificación presupuestaria para la disposición del crédito aplicable.

También es preciso tener en cuenta que, en aquellas subvenciones cuyo objeto sea financiar actuaciones o situaciones concretas que no requieran de valoración comparativa con otras propuestas, se podrán dictar resoluciones de concesión por orden de presentación de solicitudes hasta el agotamiento del crédito presupuestario asignado a la convocatoria. Por tanto, en estos casos, se excluye la participación en un procedimiento de concurrencia y lo relevante será el orden de presentación de solicitudes.

- **Procedimientos de evaluación de impacto ambiental:** No deberán someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental los proyectos financiados con los Fondos *Next Generation EU*, cuando su objeto consista solamente en modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes. Será preciso que estos proyectos (a) no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie o adición de nuevas construcciones ni afección sobre los recursos hídricos, y (b) incorporen para su financiación la mejora de las condiciones ambientales.

(ii) En materia de gestión y control presupuestario: Se introducen mecanismos para flexibilizar los mecanismos de gestión y control presupuestario de los créditos procedentes de los fondos *Next Generation EU*.

(iii) En materia de formas de colaboración público-privada (los PERTE): Se regulan las siguientes formas de colaboración público-privada para la ejecución de proyectos financiados con los fondos europeos: agrupaciones para la presentación de solicitudes a convocatorias de ayuda, los consorcios y las sociedades de economía mixta.

### **Se introduce una fórmula innovadora de colaboración público-privada: los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (“PERTE”)**

También se introduce una fórmula innovadora de colaboración público-privada: los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (“PERTE”). Por su carácter novedoso conviene exponer algunas características de esta forma de colaboración público-privada.

En primer lugar, solamente podrán ser considerados como PERTE aquellos proyectos que tengan capacidad de arrastre para el crecimiento económico, la ocupación y la competitividad de la economía española. Serán un instrumento de colaboración público-privada que servirá para el despliegue de los fondos europeos, pero su ámbito no está limitado a estos. Por lo tanto, se trata de un instrumento que tendría vocación de permanencia y de aplicación futura con carácter general.

Lógicamente, no todas las ayudas se distribuirán a través de estos PERTE. Será solo uno de los canales, que convivirá con otros (procedimientos de contratación, de concesión de subvenciones, y las otras fórmulas de colaboración entre el sector público y el sector privado antes indicadas). Mediante los PERTE el Gobierno identificará aquellos proyectos más relevantes y con más impacto, con la tramitación que se expone a continuación.

Los PERTE podrán consistir en (a) un proyecto único claramente definido en cuanto a sus objetivos y sus modalidades de ejecución; o bien (b) un grupo de proyectos insertados en una estructura, plan de trabajo o programa comunes que compartan el mismo objetivo y que se basen en un enfoque sistémico coherente.

La declaración de un determinado proyecto como PERTE será competencia del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro (o Ministros) competentes por razón de la materia.

**El RDL 36/2020 no regula un mecanismo o procedimiento por el que entidades privadas o entes del sector público puedan poner en conocimiento de la Administración General del Estado proyectos que podrían ser declarados como PERTE, por lo que la iniciativa quedaría en manos de la Administración.**

El RDL 36/2020 no regula un mecanismo o procedimiento por el que entidades privadas o entes del sector público puedan poner en conocimiento de la Administración General del Estado proyectos que podrían ser declarados como PERTE, por lo que la iniciativa quedaría en manos de la Administración. Una vez declarado un PERTE, este se ejecutará a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico, respetándose los principios de igualdad y no discriminación, concurrencia, publicidad, transparencia y proporcionalidad.

Para poder participar en la ejecución de un PERTE, será requisito indispensable haberse inscrito previamente en un Registro estatal de entidades interesadas en los PERTE, que dependerá el Ministerio de Hacienda (de nueva creación). La inscripción acreditará que la entidad interesada realiza actividades relacionadas con el interés público del PERTE. Debe tenerse presente que el

Registro tendrá una sección específica por cada PERTE aprobado por el Consejo de Ministros, y el acceso a esa sección estará sujeto a las condiciones específicas establecidas en cada caso.

La inscripción en el registro del correspondiente PERTE puede constituir un requisito necesario para ser beneficiario de ayudas relacionadas con dicho PERTE (si así se prevé en las bases reguladoras).

**Aspectos que deberían anticiparse por una entidad interesada en los Fondos *Next Generation EU***

En los próximos meses es previsible que empiecen a convocarse procedimientos de contratación pública y de concesión de subvenciones para el despliegue de los fondos *Next Generation EU*. Estos procedimientos deberán tener por objeto proyectos vinculados a las materias y finalidades previstas en el PRTR. Pues bien, para poder ser beneficiario de estas ayudas resultaría preciso tener avanzados posibles proyectos que puedan aspirar a esas ayudas. La falta de diseño o avance de estos proyectos puede suponer una dificultad de difícil superación en el momento en que se convoquen las ayudas y se publiquen las correspondientes bases reguladoras. Es preciso estar preparado.

Para ello debe tenerse presente lo siguiente:

- (i) Los fondos *Next Generation EU* no persiguen dar ayudas a empresas en dificultades, sino seleccionar proyectos transformadores con un impacto relevante en la economía (orientados hacia la transición ecológica y la transformación digital).
- (ii) Según ha sido anunciado, los proyectos no podrán ser financiados exclusivamente con fondos públicos. Será necesario que exista una parte de financiación privada. El porcentaje de financiación pública y de financiación privada no está definida en estos momentos por ninguna norma, por lo que probablemente se defina en las bases de cada procedimiento. Por tanto, la capacidad de financiación privada parcial de un proyecto será un elemento crítico.

(iii) Con carácter general los proyectos seleccionados deberán acreditar un impacto relevante para los objetivos perseguidos por los Fondos *Next Generation EU* y el PRTR. Es posible que una determinada entidad o empresa, por sí sola, no pueda generar ese impacto. Por ello, puede ser una medida atinada intentar constituir alianzas o agrupaciones de entidades que, de forma conjunta, puedan presentar un proyecto de mayor impacto.

(iv) EL RDL 36/2020 no contiene ninguna previsión específica que ampare la iniciativa privada en la presentación de proyectos susceptibles de recibir ayudas (de forma similar a la iniciativa privada en la propuesta de proyectos de concesión de obra pública prevista en la legislación de contratos del sector público), por lo que parece que la iniciativa quedará en manos del sector público. Un impulso de la iniciativa privada habría sido una medida interesante para desplegar los fondos con mayor agilidad.

(v) No está todavía definido cuál será la Administración Pública competente para la tramitación de los correspondientes procedimientos administrativos de contratación pública y de concesión de subvenciones. Es razonable y previsible que, en el marco del reparto competencial y de los acuerdos que puedan alcanzarse, tramiten estos procedimientos tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas (e incluso entidades locales). Por ello, es preciso estar atento a los procedimientos que pueda tramitar cualquiera de estas Administraciones.

Desde un punto de vista razonable y prudente estos aspectos no deberían dejarse para el momento en que se abra un concreto procedimiento. Son

aspectos complejos, y en ocasiones sensibles, que sería conveniente tener adelantados para cuando sea ya posible presentar un proyecto concreto en un procedimiento determinado.

## Conclusiones

El RDL 36/2020 ha aportado algunas novedades que deberían tener un impacto positivo en la agilidad de la tramitación de procedimientos administrativos relacionados con el desarrollo y ejecución de los fondos europeos *Next Generation EU* (procedimientos de contratación pública, de concesión de subvenciones, y de evaluación de impacto ambiental). Esta norma también regula mecanismos de colaboración público-privada para la ejecución de estos proyectos, destacándose los PERTE por su carácter innovador.

No obstante, tras esta norma se mantienen incertidumbres sobre qué Administración Pública (estatal, autonómica o local) tramitará los procedimientos administrativos mencionados, pudiéndose prever que todas ellas tendrán alguna participación, según el sistema de distribución de competencias y los acuerdos que alcancen entre ellas. Todavía no se han convocado procedimientos de distribución de ayudas, aunque es previsible que ello se empiece a producir en los próximos meses. Los PGE tienen prevista una partida de 27.000 millones de euros para que no sea necesario esperar a las transferencias de la Comisión Europea.

Atendiendo a lo anterior, aquellas entidades interesadas en acceder a estos fondos europeos deberían tener adelantados sus proyectos en el momento en que se inicien los correspondientes procedimientos. Esto



Imagen: Reuters

incluye tener identificado un proyecto transformador con impacto en la economía, orientado hacia las finalidades previstas en el PRTR. También debería tenerse adelantada la estructura de financiación del proyecto, puesto que parte de él deberá ser a cargo de financiación privada. Otro aspecto a tener en cuenta es la posible necesidad de constituir alianzas o agrupaciones para la presentación de proyectos, para lograr un mayor impacto, de modo que puede ser procedente identificar los miembros de esa alianza y los pactos que deben regirla.

### Para saber más

*Paper* “Next Generation EU: ¿Estamos preparados para recibir los fondos europeos?”, de Joan Rodríguez Salleras, publicado el pasado 21 de enero: “Next Generation EU: ¿Estamos preparados para recibir los fondos europeos?” de Joan Rodríguez Salleras | Club Tocqueville

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: La Moncloa. Plan de Recuperación,

Transformación y Resiliencia: España Puede [Prioridades/Plan de Recuperación]

Manifestaciones de interés asociadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: La Moncloa. Manifestaciones de interés asociadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia [Prioridades/Plan de Recuperación]

RDL 36/2020: BOE.es - BOE-A-2020-17340 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.

MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO, “Las insuficientes medidas de simplificación y agilización de la contratación pública recogidas en el Real Decreto Ley 36/2020”. Observatorio de Contratación Pública: Las insuficientes medidas de simplificación y agilización de la contratación pública recogidas en el Real Decreto Ley 36/2020 | Observatorio de Contratación Pública (obcp.es)



Imagen: EFE

Síguenos en



hola@clubtocqueville.com  
www.clubtocqueville.com

ISSN: 2696-712X

El Club Tocqueville no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas en los textos que publica.  
© Club Tocqueville y los autores.