



Ref.: A.G. VARIOS 2/2021 (R – 358/2021)

**ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 59 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.**

- I -

El artículo 59 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, regula la tramitación de los convenios que celebre la Administración General del Estado, sus organismos públicos y entidades de derecho público, vinculados o dependientes, para la ejecución de los proyectos con cargo a fondos europeos previstos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, estableciendo ciertas especialidades respecto de lo previsto en el Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Esas especialidades son las siguientes:

1) No son aplicables las disposiciones contenidas en el apartado 2 del artículo 50 de la LRJSP, letras b) y c). Ello supone la supresión de la exigencia de “cualquier otro informe preceptivo que establezca la normativa aplicable”, esto es, la normativa sectorial que regule la materia sobre la que verse el convenio, así como también la supresión de la “autorización previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su firma, modificación, prorroga y resolución por mutuo acuerdo entre las partes”.

CORREO ELECTRÓNICO:

aeconsultivo@mjusticia.es

C/ AYALA, 5  
28001 MADRID  
TEL.: 91 390 47 55  
FAX: 91 390 46 92

CSV : GEN-bb64-0c9c-1848-0d83-3e5a-c0c6-3624-810a

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

FIRMANTE(1) : CONSUELO CASTRO REY | FECHA : 28/04/2021 17:32 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 28/04/2021 17:32





2) No es aplicable lo previsto en la Instrucción segunda del acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017 en lo que respecta a la autorización por dicho órgano de los convenios que se pretendan suscribir con las Comunidades Autónomas o con sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, entre los que se incluyen los consorcios y universidades públicas adscritas o vinculadas a dichas Administraciones.

3) Los convenios de que se trata quedan excluidos de la autorización del Consejo de Ministros prevista en el artículo 74 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, así como también de la autorización de la Ministra de Hacienda a que se refiere la disposición adicional décima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, salvo que las aportaciones económicas previstas en el convenio superen la cifra de seis millones de euros.

- II -

Expuestas las especialidades de la tramitación administrativa de los convenios a que se refiere el artículo 59 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, dos son las cuestiones de deben examinarse:

a) Ámbito de aplicación de esas reglas especiales.

b) Aplicación de tales reglas a convenios de financiación mixta (convenios financiados en parte con fondos europeos y en parte con fondos ordinarios).

Por lo que se refiere, en primer término, al ámbito de aplicación de las referidas reglas, el apartado 1 del artículo 59 circunscribe el ámbito objetivo de aplicación del régimen que el propio precepto legal dispone 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,

2





que el artículo 2 del propio Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, 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, de 30 de diciembre, 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, de 30 de diciembre, 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 determinados Capítulos, no coincidentes con los anteriores, de los Títulos III y IV); y, finalmente, fondos del Instrumento Europeo de Recuperación (apartado 3 que ordena la aplicación de determinados Capítulos, distintos de los anteriores, de los Títulos III y IV).

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 el este último precepto. 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.

- III -

Determinado el ámbito de aplicación del régimen especial de tramitación de los convenios en la forma indicada, y por lo que respecta a la segunda cuestión – 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 en el Real Decreto-ley 36/2030, de 30 de diciembre, 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, 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 debe completarse con fondos ordinarios.





ABOGACÍA  
GENERAL DEL  
ESTADO

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, de 30 de diciembre, 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.

LA ABOGADA GENERAL DEL ESTADO  
Consuelo Castro Rey

SR. INTERVENTOR GENERAL  
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO  
Calle Mateo Inurria, 15,  
28036 Madrid

7

MINISTERIO  
DE JUSTICIA

