



ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE
EMPRESAS DE CONSULTORÍA

Propuestas para la ejecución eficiente de los fondos europeos

ACCENTURE / ALTRAN / ATMIRA / AYESA / BILBOMÁTICA / BLUETAB SOLUTIONS
GAPGEMINI / CEDEC / CEGOS / DELOITTE / DXC TECHNOLOGY
EVERIS / EY / GETRONICS / GFI / HPE / IBM / IECISA
INDRA / OESÍA / SOPRA STERIA / UNISYS / VASS / VIEWNEXT / WORLDLINE

[Se permite la reproducción, con fines no comerciales, de los gráficos y/o textos que integran este documento, siempre que se cite expresamente como fuente a la Asociación Española de Empresas de Consultoría.]

NOVIEMBRE 2020

CONTENIDO

1. Introducción	5
2. Propuestas para simplificar la contratación pública	7
2.1 Creación de procedimiento ad-hoc	7
2.2 Sistemas dinámicos de adquisición.....	8
2.3 Solvencia.....	9
2.4 Costes financieros suprimibles.....	9
2.5 Ofertas integrales.....	10
2.6 Impulso de PLCSP	10
2.7 Encargos a medios propios	11
2.8 Riesgos asociados.....	11
3. Propuestas para la gestión eficiente de los fondos.....	13
3.1 Estrategia y selección de proyectos.....	13
3.2 Gestión de fondos europeos y contratación.....	13
3.3 Planificación y publicación	14
3.4 Contratación de proyectos.....	14
3.5 Ejecución de los proyectos.....	15
3.6 Evaluación de proyectos.....	15
4. Conclusiones.....	17

1. Introducción

El Gobierno presentó el pasado 7 de octubre el “**Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española**” que guiará la ejecución de **72.000 millones de euros de fondos europeos** hasta 2023, de los cuales una gran parte se destinarán a la transformación digital.

Complejidad de la gestión de los fondos

Estos fondos constituyen una oportunidad única para España y un habilitador crucial para la transformación del modelo de país.

Sin embargo, existe un riesgo asociado, y es la dificultad de gestión de los fondos europeos, cuya elevada complejidad constituyen una barrera para la solicitud y ejecución de estos. Es de vital importancia anticiparse y establecer los mecanismos necesarios que permitan la ejecución de todos los fondos asignados a España.

Aunque una buena selección y planificación de los proyectos ayudaría a que su ejecución fuera eficiente, hay que mencionar la elevada burocracia que generan, ya que las gestiones abarcan desde la propia planificación de los proyectos a los que se destinarán los fondos, hasta la evaluación posterior a la ejecución.

Todo ello implica un aumento de los trámites y plazos asociados, en un entorno en el que los plazos relacionados con su recepción son muy ajustados.

Escasez de personal especializado

A la complejidad de la gestión de los fondos se suma la escasez de profesionales formados tanto en materia de contratación pública como en la propia gestión específica de los fondos europeos, siendo necesario disponer de **equipos dimensionados** de acuerdo con el volumen de proyectos a contratar.

Modificaciones de la legislación de contratación pública

La gestión de los fondos va a requerir una **agilización de los procesos de contratación**, por lo que **se hace indispensable la modificación de la Ley de Contratos del Sector Público** (LCSP). La LCSP es una ley garantista, diseñada para mejorar las buenas prácticas en contratación pública, pero cuyas salvaguardas juegan con frecuencia en contra de la agilidad.

Algunos **países de la Unión Europea ya han abordado modificaciones de sus respectivas normativas** de contratación pública, a fin de permitir una simplificación de la contratación, como **Italia, Francia y Portugal**.

Colaboración con el sector privado para el estudio de la necesaria simplificación

En palabras del Gobierno, *"El reto de absorber estos fondos es formidable y va a requerir un cambio de ritmo de funcionamiento de la Administración y de la colaboración público-privada"*.

El Gobierno está trabajando en la mejora de la gestión de los fondos de la UE, identificando propuestas adecuadas para asegurar la ejecución ágil de los mismos.

La **AEC desea participar de forma activa en los grupos de trabajo que constituya el Gobierno**, dado que **los socios de la asociación son actores relevantes para la transformación digital** del país, y serán un vector clave para la necesaria digitalización de la administración pública y de la economía.

- Es necesario habilitar herramientas para que las administraciones públicas puedan ejecutar de manera eficiente los fondos de reconstrucción de la UE.
- La ejecución de dichos fondos requiere agilizar y simplificar la contratación pública, siempre salvaguardando la publicidad, transparencia y concurrencia de las licitaciones.
- La AEC desea participar de forma activa en los grupos de trabajo para la gestión de los fondos, dado que los socios de la asociación son actores relevantes para la transformación digital del país.

El objetivo del presente informe es plantear un conjunto de recomendaciones y sugerencias para permitir una mejor y más efectiva ejecución de los fondos europeos.

2. Propuestas para simplificar la contratación pública

La Ley de Contratos del Sector Público es una ley redactada desde la prevención y el establecimiento de salvaguardas y garantías, en detrimento de la orientación a la eficacia.

Según el Single Market Scoreboard (SMS) 2019, que publica la Comisión Europea con indicadores que evalúan la eficiencia de la contratación pública, España es el quinto país europeo donde más tiempo transcurre entre la última oferta recibida y la comunicación de la resolución del contrato (por detrás de Grecia, Italia, Malta y Eslovaquia).

Asimismo, el tiempo que transcurre desde la primera publicación de un procedimiento de contratación hasta que este es finalizado con la selección y firma del contrato ha aumentado desde 2016.

Por lo tanto, es **necesario mejorar los plazos de gestión de los contratos públicos** y de la licitación en general, para evitar que la dilación en la resolución comprometa la finalización de las inversiones en tiempo y forma.

- Realizar modificaciones de la LCSP para simplificar y agilizar los trámites, siempre manteniendo las garantías de concurrencia, publicidad y transparencia.

Se analiza a continuación un conjunto de propuestas para la simplificación de la contratación pública:

- Crear un nuevo procedimiento ad-hoc.
- Impulsar los Sistemas Dinámicos de Adquisición.
- Simplificar la solvencia.
- Eliminar los costes financieros.
- Solicitar ofertas integrales.
- Impulsar la Plataforma de Licitaciones y contratos del Sector Público (PLCSP).

Se estudia también el uso dado a los encargos a medios propios y los riesgos asociados.

2.1 Creación de procedimiento ad-hoc

Se propone la **creación de un procedimiento ad-hoc**, con carácter excepcional, circunscrito a los contratos de los **proyectos que se financiarán con cargo a fondos europeos**, siempre salvaguardando las garantías de concurrencia, publicidad y transparencia.

- Regular la creación de un procedimiento abierto abreviado, aplicable con carácter excepcional a los proyectos financiados con cargo a los fondos europeos.

Este procedimiento tendría **carácter excepcional**, pues sólo podría utilizarse para proyectos que se financiarán con fondos europeos.

Los plazos y la documentación solicitada a los licitadores estarían simplificados frente a los procedimientos abiertos actuales, siendo muy recomendable disponer, para el presente procedimiento, de **pliegos tipo, estandarizados y homogéneos**, para uso común por todos los organismos licitadores.

- Disponer de pliegos estandarizados para este nuevo procedimiento.

Sería conveniente agilizar la tramitación presupuestaria, bien mediante la **creación de fondos finalistas o bien** recurriendo a la **fiscalización a posteriori**.

Actualmente existe una triple fiscalización de los contratos, incluida para el Sector Público Local en el Real Decreto 424/2017 sobre el régimen jurídico del control interno.

Esta triple fiscalización produce un cuello de botella en el trabajo de las intervenciones delegadas, demorando la tramitación de los expedientes de contratación y sin posibilidad de impulso por parte de los encargados de la gestión de los objetos de los contratos.

- Eliminar la fiscalización previa y realizar el control financiero a posteriori, para los contratos financiados con cargo a los fondos europeos.

Con el fin de acortar aún más los plazos, se podrían incluir en este procedimiento algunas de las propuestas que se proponen a continuación en este documento (prescindir de la garantía definitiva, solicitar ofertas integrales...).

Asimismo, se podrían incorporar procedimientos de amplia difusión del sector privado, como procesos de negociación, formas de pago, pago por uso, etc.

También se debería permitir la participación en licitaciones públicas de consorcios como es habitual en la UE, frente a la habitual participación bajo la forma jurídica de Uniones Técnicas de Empresas (UTEs), para ahorrar en los trámites, fomentar la agilidad y disminuir los costes asociados a la constitución y gestión de dichas UTEs.

2.2 Sistemas dinámicos de adquisición

Un modelo complementario de contratación es la **licitación de Sistemas Dinámicos de Adquisición, SDA, o Acuerdos Marcos, para homologación de proveedores**, que

permitan desacoplar la solvencia empresarial, requerida en el SDA, de los contratos basados, donde se debe acreditar la mejor oferta.

Para ello sería necesario **dotar de más recursos a las unidades que gestionan las centrales de compra**, tanto la del Estado (gestionada por la **Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC)**, del Ministerio de Hacienda) como las unidades que gestionan las centrales de compra de las CCAA.

- Licitación de Sistemas Dinámicos de Adquisición o Acuerdos Marco para la homologación de proveedores.
- Dotar de más recursos a las unidades que gestionan la contratación centralizada, tanto del Estado (DGRCC) como de las CCAA.

2.3 Solvencia

Si la Administración pudiese cambiar el enfoque de su relación con los licitadores, sería viable licitar desde el punto de vista de la **confianza** entre todos los actores, y bajo esta nueva óptica modificar la solvencia tal y como se ha venido aplicando hasta la fecha.

Así, la Administración podría presuponer que, si un licitador ha presentado oferta, es porque cumple todos los requisitos y, únicamente en el caso de resultar adjudicatario, se le solicitaría el resto de la documentación acreditativa.

- Solicitar el Documento Europeo Único de Contratación (DEUC) para todos los licitadores.
- Únicamente se solicitaría la documentación de solvencia al licitador que resulte adjudicatario.

Se simplificaría de este modo el gran volumen de documentación que debe contrastar el órgano de contratación; se acortaría el plazo de la licitación dado que no hay que solicitar posibles subsanaciones a varios licitadores; y se mantendría la garantía del proceso desde el punto de vista de la acreditación de la solvencia.

2.4 Costes financieros suprimibles

Bajo este enfoque de confianza se podría **eliminar el requerimiento de depositar la garantía definitiva**, bien para los contratos de cuantía inferior a los umbrales europeos, bien para todos los contratos. Una opción complementaria, que ya se lleva a cabo en algunas CCAA, sería **detraer la garantía definitiva de la primera facturación**.

Sería también recomendable **eliminar la solicitud de gastos de publicidad** de anuncios.

- Eliminar la garantía definitiva.
- Eliminar los gastos de publicidad de anuncios.

De esta forma se agilizaría el trámite de contratación y el peso recaería en la ejecución de los contratos y la imposición de posibles penalizaciones por parte de los órganos de contratación, lo que también obligaría a un control más exhaustivo de la ejecución.

2.5 Ofertas integrales

El proceso de selección de adjudicatarios se acomete en la actualidad en varias fases, para lo cual los licitadores deben presentar la documentación de sus ofertas en varios “sobres”.

- Solicitar la documentación administrativa y técnica en un único sobre.

Así se eliminarían las fases en el procedimiento de adjudicación, acortando los plazos, y permitiendo las mismas garantías de publicidad y transparencia.

2.6 Impulso de PLCSP

Según el resumen de actividades 2019 de la Dirección General de Patrimonio del Estado ¹, publicado recientemente, **sólo el 20% de la contratación pública se licita electrónicamente**. Sería conveniente impulsar la utilización de la licitación electrónica pues redunda en la agilización de los procesos, así como en la transparencia de estos.

Además, se propone integrar la Plataforma de Contratación del Sector Público (LCSP) con las plataformas del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado (ROLECE), Tribunal de Cuentas y Junta Consultiva, para la remisión automática de la información de contratación. Se liberaría con esta acción el trabajo manual que realizan los órganos de contratación, se minimizarían errores y se permitiría la agilización de los trámites asociados. Asimismo, se reducirían los plazos para el control financiero a posteriori.

- Impulsar la licitación electrónica.
- Integrar automáticamente PLCSP con otras plataformas de rendición de cuentas.

¹ https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/D.G.%20PATRIMONIO/Memoria/memoria_dgpe_2019.pdf

Sería necesario **dotar de más recursos para la evolución y mantenimiento de las herramientas tecnológicas** que sustentan las plataformas **de licitación electrónica**.

2.7 Encargos a medios propios

Consideramos relevante poner de manifiesto que **existe un riesgo asociado**, teniendo en cuenta el volumen a contratar y la necesidad de agilizar el proceso, y es **recurrir a encargos a medios propios**, que pueden impactar negativamente en el sector, en la competencia y en la transparencia de las licitaciones.

Los encargos a medios propios constituyen una herramienta para agilizar el proceso de contratación. No obstante, deberían proporcionarse alternativas a las Administraciones Públicas para que pudieran contratar ágilmente sin necesidad de recurrir a los encargos.

Será determinante que las Administraciones Públicas ejerzan con responsabilidad un control real en cuanto a la utilización de los encargos a medios propios, especialmente en relación con los siguientes aspectos:

- Recurrir a los medios propios únicamente en los casos en que sea una opción económicamente más ventajosa que acudir al mercado con una licitación pública.
- Circunscribir el ámbito subjetivo de aplicación del medio propio exclusivamente al ámbito en el que fueron creados (defensa, agricultura...).
- Controlar los porcentajes de subcontratación para la ejecución de los encargos.

Aun así, los encargos a medios propios **deberían ser una excepción** a la aplicación de la normativa general en materia de contratación pública, aunque el contenido del encargo sea la efectiva contratación de obras y servicios” ya que, a juicio del Tribunal de Cuentas, **“estas facilidades se obtienen a costa de sacrificar las garantías que ofrece el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSF) y las ventajas competitivas del mercado y la libre competencia.”**

2.8 Riesgos asociados

Es conveniente señalar que cualquier simplificación de la legislación de contratación puede implicar una disminución de las garantías del proceso, por lo que es conveniente tener presente los riesgos a los que se enfrenta una posible simplificación de la contratación.

La ejecución de los fondos europeos requiere agilizar y simplificar la contratación pública, pero siempre **se debe salvaguardar los principios de publicidad, transparencia y competencia de las licitaciones**.

- Dada la complejidad de los procedimientos asociados a los proyectos que se financien con cargo a los fondos europeos, sería aconsejable **elaborar una metodología** que ayudará a todos los actores participantes de los proyectos, incluyendo las administraciones y los adjudicatarios.
- **Los contratos deben adjudicarse**, tal y como indican las directivas europeas, **a las ofertas con mejor relación calidad-precio**. Se ha observado que a veces, para agilizar la contratación, se evalúa únicamente la oferta económica, convirtiendo estos procedimientos en subastas. Sería conveniente que todos los procedimientos incluyeran criterios de valoración de la calidad de las ofertas técnicas.
- El procedimiento de asignación de fondos europeos exige, no sólo un control en la ejecución de los contratos, sino la elaboración de un conjunto de certificaciones. **El riesgo financiero no puede recaer, en ningún caso, en los adjudicatarios**. Las Administraciones Públicas deberían, por tanto, ser responsables de la corrección de las certificaciones de cara a la justificación de los fondos europeos.
- El **pago de los proyectos no debe condicionarse a la recepción de los fondos europeos**, sino que debe producirse una parte durante la ejecución y el resto a la finalización de los trabajos.

3. Propuestas para la gestión eficiente de los fondos

3.1 Estrategia y selección de proyectos

Los fondos Next Generation UE son una oportunidad para transformar el modelo de país y realizar la transformación digital de las administraciones públicas.

Se hace crucial realizar un **esfuerzo para la selección de proyectos que encajen en la estrategia país**, seleccionando proyectos innovadores, de calidad y viables.

Para ello deberían existir proyectos que transformen nuestra economía y con la suficiente capilaridad para que puedan ser lanzados por los distintos organismos públicos a todos los niveles de la Administración, evitando así la concentración y posible incapacidad material para gestionarlos de forma ágil y rápida.

Se debería incentivar la búsqueda en el sector privado de proyectos tractores y con un fuerte carácter innovador.

La Asociación se ofrece en participar junto con la Administración en la elaboración del Plan que se remitirá a la Comisión Europea, ya que los proyectos ofertados tendrán que ser posteriormente alineados con las mismas.

3.2 Gestión de fondos europeos y contratación

La existente descentralización de la contratación no debe impedir una coordinación y unas premisas que garanticen la inclusión de los procesos de ejecución y certificación necesarios.

En España existe un elevado número de centros licitadores que contratan, **casi 8.000**. La mayoría de ellos no están dotados de una mínima estructura administrativa consolidada que pueda hacer frente, no solo a los fondos europeos, sino a la gestión ordinaria de las competencias atribuidas. Se debería evitar dejar fuera a los ayuntamientos más pequeños y conseguir un reparto más equitativo de la ejecución de los fondos.

Por ello, se propone la creación de una oficina de expertos que tutele las licitaciones, así como los pliegos mediante recomendaciones a todos los niveles de la Administración.

Esta oficina de expertos contribuirá a una mayor transparencia de los fondos recibidos.

Entre las **funciones de la oficina de gestión de fondos europeos y contratación** podrían estar:

- Gestionar la estrategia país, publicando información de los fondos asignados.
- Seleccionar los proyectos, en coordinación con las administraciones competentes.
- Asesorar y apoyar para mejorar la función de compras, proponiendo pliegos estandarizados.
- Realizar el seguimiento de la ejecución de los fondos y velar por el adecuado avance de la ejecución.
- Crear una metodología para la certificación de proyectos que permita asegurar la recepción de los fondos, evitando los errores en las certificaciones.
- Evaluar el retorno de los proyectos realizados.
- Colaborar a lo largo de todo el proceso para asegurar la transferencia de conocimiento de unas administraciones a otras.

Disponer de información centralizada, con la elevada descentralización que hay en España, redundaría en la mejora de la calidad de los datos de contratación pública y favorecería un mejor reporte a Europa, requisito *sine qua non* para recibir los fondos.

3.3 Planificación y publicación

La elevada cuantía de los fondos hace imprescindible una gestión tanto a priori (previo a la solicitud de los fondos) como a posteriori (para su adecuado control de ejecución). Para ello se podrían:

- Publicar la estrategia de contratación de cada administración.
- Publicar los planes de contratación en formato estructurado.

La publicación de la estrategia de contratación, desglosada en planes de contratación y en formato estructurado y consultable, permitiría a todos los actores disponer de la información de los trabajos que se van a realizar. Sería una garantía adicional para los responsables españoles y para Europa, permitiendo una estrategia descentralizada, pero con una gestión común de la información.

3.4 Contratación de proyectos

La realidad de la administración refleja la **escasez de personal especializado en contratación pública**, realidad que se reproduce no solo en pequeños municipios, sino **en todas las administraciones**.

El volumen de profesionales de contratación debería ser acorde al volumen de proyectos a contratar. Por ello, se podría realizar un **refuerzo urgente del personal dedicado a la contratación pública**.

Hace falta personal especializado en la elaboración de pliegos, proyectos y solicitudes, que conozca bien el entramado jurídico que rodea a la ejecución presupuestaria y la contratación en el sector público, que pueda apoyar en todo momento a los órganos de gobierno en su función de identificación y concreción de las necesidades y de los medios que deben suplirlas.

- Crear equipos profesionalizados, especializados en contratación pública, en las diferentes administraciones encargadas de gestionar los fondos.

También sería conveniente dotar de más recursos a los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales para que puedan hacer frente a la nueva carga de trabajo y defender los derechos de los licitadores.

3.5 Ejecución de los proyectos

Sería conveniente **asegurar rigurosamente los procesos de certificación europeos** sobre la ejecución de los fondos, que requieren procesos de justificación conforme se ejecutan los proyectos, y no a posteriori, que siempre suelen ser más tediosos y complejos.

En este punto sería interesante establecer las pautas de certificación para que las empresas puedan **acreditar los trabajos realizados con seguridad jurídica y bajo procedimientos comunes en todas las administraciones**.

- Crear una metodología y criterios comunes a todas las administraciones para las certificaciones de los proyectos.

3.6 Evaluación de proyectos

Recomendamos **realizar evaluaciones de impacto de los proyectos implementados**, para todo proyecto a ejecutar con cargo a los fondos europeos, en una **fase posterior de Evaluación de resultados e impacto**.

De esta manera, no se ralentizaría la contratación, pero se aseguraría que el planteamiento sea sólido puesto que luego se va a evaluar que haya obtenido el impacto esperado. La evaluación podría ser conducida por el organismo contratante, quien se podría apoyar en una empresa externa para efectuarla.

- Incluir una fase de “Evaluación de resultados e impacto” con carácter posterior a la ejecución de los proyectos financiados con cargo a los fondos europeos.

4. Conclusiones

A lo largo del presente informe se han planteado propuestas para la gestión eficiente de los fondos europeos que recibirá España en el marco del “**Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española**” que guiará la ejecución de **72.000 millones de euros de fondos europeos** hasta 2023.

Estas propuestas van orientadas, por un lado, a la **simplificación de la contratación**; y por otro, hacia la **gestión eficiente del proceso** administrativo que rodea la gestión de los fondos europeos.

Es necesario **habilitar herramientas** para que las administraciones públicas puedan ejecutar de forma eficiente los fondos de reconstrucción de la UE, por lo que es urgente agilizar y simplificar la contratación pública, siempre salvaguardando la publicidad, transparencia y concurrencia de las licitaciones.

Además, es importante **dotar a las administraciones públicas de recursos y de personal** para poder ejecutar los proyectos que se alineen con la estrategia país.

- Creación de un procedimiento ad-hoc para la contratación de proyectos con cargo a fondos europeos.
- Impulsar los Sistemas Dinámicos de Adquisición.
- Simplificar la solvencia solicitada a los licitadores.
- Eliminar los costes financieros.
- Impulsar la licitación electrónica.
- Dotar de recursos adicionales a las administraciones públicas.
- Gestionar los fondos europeos a través de una perspectiva integral, desde la selección de proyectos hasta la ejecución de los fondos.

La AEC se pone a disposición del Gobierno y manifiesta su interés para participar de forma activa en los posibles grupos de trabajo que se constituyan para la gestión de fondos europeos.