



Medidas urgentes en Cataluña para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU

Legal Alert



Febrero 2021

Novedades en el marco normativo catalán para la ejecución del MRR y del REACT-EU

El Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya de 4 de febrero de 2021 publica el **Decreto Ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalitat de Catalunya y su sector público**, elementos centrales del instrumento NextGenerationEU.

Como complemento de nuestra Legal Alert sobre las [Novedades en el marco normativo comunitario y estatal para la ejecución del Next Generation EU](#) abordamos aquí las **medidas tomadas por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya**, en desarrollo de la legislación básica del Estado.

Así, de igual forma que el RD-Ley 36/2020 modificó varias leyes estatales con el objetivo de facilitar la tramitación por la Administración general del Estado de los procedimientos administrativos de su competencia, la Generalitat de Catalunya, en el marco de sus **competencias de autoorganización** y para establecer especialidades procedimentales, decide ahora modificar algunos de sus procedimientos con la misma finalidad de **agilizar la ejecución de los fondos europeos**.

En la misma fecha que la de la aprobación del Decreto ley 5/2021, el Gobierno de la Generalitat presentó el **Informe Next Generation Catalonia** que incluye 27 proyectos escogidos de entre más de 542 propuestas presentadas por administraciones públicas, empresas privadas, consorcios y entidades del tercer sector, que optarán a la financiación europea.

De esta forma, ante operaciones financiadas con fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ("MRR") y del fondo REACT-EU en las que la **Generalitat de Catalunya sea la responsable de su gestión y control**, el Decreto ley 5/2021 (vigente desde el día siguiente al de su publicación en el DOGC) introduce una serie de medidas que incorporan especialidades organizativas y pretenden **simplificar y agilizar tanto la gestión presupuestaria y económica, como los procedimientos subvencionales y de ayudas, y los de contratación pública**.

Se pretende, asimismo, **facilitar la cooperación interadministrativa, la colaboración público-privada y establecer espacios de colaboración y**

participación entre el sector público y el sector privado. Preferentemente dicha colaboración se debe articular mediante convenios, consorcios y concesiones de obras y de servicios, sin perjuicio de poder utilizar otras formas previstas legalmente.

Además, este Decreto ley regula medidas para **flexibilizar la gestión del personal** de la Administración de la Generalitat de Catalunya y de su sector público, con la finalidad exclusiva de atender con agilidad y eficacia la gestión de los fondos europeos.

Se indica expresamente que en caso de que las normas comunitarias de regulación de los fondos procedentes del MRR y del fondo REACT-EU establezcan una regulación que resulte incompatible con lo establecido en el Decreto ley, se aplicará directamente aquella normativa hasta la adaptación de ésta.

Ámbito de aplicación

El Decreto Ley 5/2021 resulta aplicable a las actuaciones que lleve a cabo la **Administración de la Generalitat de Catalunya y las entidades de su sector público**, para la implementación y gestión de los fondos provenientes del MRR y del fondo REACT-EU.

Las medidas relativas a **contratos públicos e instrumentos de colaboración y cooperación** serán de aplicación a los suscritos o promovidos por las administraciones públicas catalanas y por las entidades de su sector público, incluido el ámbito universitario, financiados con los referidos fondos.

Por su parte, la regulación sobre la **gestión de los créditos presupuestarios y su control** es aplicable únicamente a la Administración de la Generalitat de Catalunya y al Servicio Catalán de la Salud y las entidades autónomas de carácter administrativo.

Finalmente, las **medidas en materia de personal** son de aplicación al personal al servicio de la Generalitat de Catalunya y al personal que presta servicio en las entidades de su sector público.

Especialidades en la tramitación de subvenciones y ayudas

Los órganos concedentes podrán adoptar medidas de flexibilización con la finalidad de agilizar las actuaciones administrativas de gestión de la subvención o ayuda, indicándose como **medidas preferentes** las siguientes:

- a) **Publicación** de forma **simultánea**, pero separadamente, las bases reguladoras de las subvenciones y la resolución de la convocatoria;
- b) Uso de la **cuenta justificativa** sin aportación de justificantes de gasto, siempre que conste debidamente motivado que esta modalidad es la más adecuada de acuerdo con la tipología y naturaleza de sus destinatarios o de la subvención o ayuda, así como de su importe y que resulta lo más adecuado con el fin de agilizar el procedimiento.
- c) Aplicación del régimen de concesión y justificación a través de **módulos**, siempre que se motive que es la forma más adecuada con el fin de agilizar el procedimiento.
- d) Sustitución, si así se prevé en las bases reguladoras, por una **declaración responsable** de la persona beneficiaria, de la acreditación del cumplimiento de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social en aquellas subvenciones o ayudas en las cuales la cuantía a otorgar a cada persona beneficiaria no supere en la convocatoria el importe de 10.000 euros.
- e) Posibilidad de acudir al procedimiento establecido para las **ayudas extraordinarias**, para las ayudas por razón de un estado, situación o hecho en que se encuentren o soporte el solicitante.

Especialidades en materia de contratación pública

La finalidad de estas medidas es conseguir mayor **eficiencia en la distribución y gestión de los fondos** y dotar de mayor seguridad jurídica y transparencia a los procedimientos de contratación que se deriven.

Dichas medidas deben ser aplicadas por la Administración de la Generalitat de Catalunya, las

entidades de su sector público y las universidades públicas de Cataluña y entes dependientes, cuando tramiten contratos públicos que deriven de proyectos financiados con fondos provenientes del MRR y del fondo REACT-EU. No obstante, pueden ser aplicadas por cualquier otra entidad del sector público de Cataluña.

En los procedimientos de contratación que se financien con fondos procedentes del MRR y del fondo REACT-EU se deben **incorporar de manera transversal criterios sociales y medioambientales, de digitalización y de innovación y de responsabilidad social corporativa**, siempre que guarden relación con el objeto del contrato. Asimismo, se debe **facilitar el acceso a las pequeñas y medianas empresas, a las empresas de economía social y a las empresas emergentes**, teniendo en consideración el valor que puedan aportar en conocimiento.

Además, en la tramitación de los contratos y acuerdos marco, se añaden una serie de **especificidades a las recogidas en el RD-ley 36/2020**, a saber:

- a) Para facilitar la concurrencia y la presentación de soluciones innovadoras, las contrataciones pueden ser objeto de **consultas preliminares** del mercado o bien utilizar el concurso de proyectos.
- b) La tramitación de la consulta preliminar no puede tener una duración superior a **un mes** desde la publicación del anuncio en la Plataforma de servicios de contratación pública.

Se aprobarán **modelos de pliegos de cláusulas administrativas y modelos o formularios de prescripciones técnicas**, de uso preferente, con el fin de agilizar y homogeneizar los procesos de contratación. En el caso de utilizar estos modelos de pliegos no será necesario emitir el informe jurídico preceptivo, excepto que si se varía su contenido de forma sustancial.

Se deben tener en cuenta los **requisitos** siguientes:

- a) En caso de que los contratos se liciten por lotes, se procurará establecer una limitación de licitación o de adjudicación con respecto al número de lotes, con la finalidad de **favorecer el acceso de las pequeñas y medianas empresas**.
- b) Las empresas deben acreditar **solvencia económica y financiera y técnica o profesional** suficiente que no sea superior a la establecida como mínima por la legislación básica. Hay que tener en cuenta para las empresas extranjeras no comunitarias la existencia de reciprocidad. En los procedimientos no sujetos a regulación armonizada hay que prever requerimientos que no limiten el acceso a las empresas de nueva creación.

- c) Se priorizarán los **criterios de valoración evaluables mediante fórmulas**, y como máximo el 35% corresponderá al precio para los que se tramiten por procedimiento abierto simplificado o simplificado abreviado, y el 50% para los que se tramiten por procedimiento abierto o restringido.
- d) Los modelos de pliegos deben incorporar alguno de los **criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución** siguientes: mejoras salariales o de las condiciones laborales; estabilidad laboral; incorporación de personas en riesgo de exclusión (incluidas las personas en paro de larga duración); subcontratación con algún centro especial de trabajo o empresa de inserción; cálculo del ciclo de vida; comercio justo; productos de proximidad; criterios ambientales; de digitalización y de innovación y conocimiento; de fomento de las pymes y las entidades del tercer sector, o igualdad de género.
- e) Los modelos de pliegos deben incorporar la **fórmula de valoración** aprobada por la dirección general competente en materia de contratación pública.
- f) Los modelos de **pliegos técnicos** deben determinarse preferentemente por funcionalidades, y su contenido debe ser el derivado del proyecto aprobado.
- g) En ningún caso se admitirá la **subcontratación** de la prestación principal, visto el carácter finalista y vinculado a la recuperación económica derivada de la pandemia de los créditos que financian estos contratos, y en el modelo de pliego se determinarán los elementos que se podrán subcontratar, y se exige que el contratista indique con qué empresas y en qué condiciones se subcontratarán los elementos accesorios. Asimismo, hay que hacer constar la forma en que los subcontratistas pueden exigir el pago directo.
- h) Los modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares deben incorporar **penalidades contractuales** vinculadas al cumplimiento de las obligaciones o hitos de resultados por un importe que puede llegar al 10% del precio del contrato.
- i) La **garantía definitiva** será devuelta al contratista cuando el órgano competente de fiscalización de la Unión Europea acepte la solicitud de certificación presentada.

Las **entidades locales** pueden promover modelos de pliegos con los criterios establecidos en este artículo a los efectos de facilitar, agilizar y simplificar la tramitación de los expedientes de contratación pública.

En el anuncio de licitación publicado en la Plataforma de servicios de contratación pública para los contratos que inician su tramitación a partir del 2021, se debe **identificar el proyecto o iniciativa a la cual corresponde el contrato**, con el fin de garantizar el seguimiento y la transparencia de los contratos y acuerdos marco que se financien con fondos provenientes del MRR y del fondo REACT-EU.

Se aplicará la **tramitación urgente** prevista en la norma estatal de contratación pública a los contratos y acuerdos marco que se financien con fondos provenientes del MRR y del fondo REACT-EU. En los contratos de obras, servicios y suministros sujetos a regulación armonizada, hará falta incorporar al expediente la declaración de urgencia y hacer constar su justificación en el anuncio de licitación.

Los **plazos** para emitir los informes respectivos, con excepción de los correspondientes a la Intervención, y cumplimentar los trámites correspondientes, **quedan reducidos a cinco días naturales, sin posibilidad de prórroga**.

La tramitación de estos contratos se hará por **medios electrónicos**. Por debajo de los umbrales comunitarios, la publicación del anuncio de licitación únicamente se debe realizar en el perfil del contratante alojado en la Plataforma de servicios de contratación pública de Cataluña.

Los contratos y acuerdos marco que se financien con los fondos indicados quedan exceptuados del requisito de la **autorización para contratar**. En los contratos que deban ser autorizados por el Gobierno, quedan eximidos del correspondiente informe económico al disponer de la certificación de que el contrato está financiado con los reiterados fondos. En estos casos, la tramitación y la aprobación del Gobierno tiene carácter urgente y preferente.

Excepcionalmente, si en el expediente de contratación se justifica adecuadamente la imposibilidad de cubrir las necesidades perseguidas mediante la tramitación urgente, el expediente **se podrá tramitar por el procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia**, solicitando tres ofertas siempre que sea posible, dividiendo el contrato en lotes e incorporando criterios de contratación socialmente responsable.

En los contratos tramitados por el procedimiento restringido hay que incorporar criterios de selección que valoren la **responsabilidad social** de los licitadores.

La formalización de estos contratos se debe **publicar** en la Plataforma de servicios de contratación pública de Cataluña en el plazo máximo de 15 días desde la formalización.

Órganos de supervisión de los contratos

El Decreto ley 5/2021 crea una **Comisión mixta de seguimiento** de carácter consultivo que emitirá recomendaciones e informes, sin perjuicio de las funciones de supervisión y control que puedan corresponder a otras entidades y organismos. Las recomendaciones de carácter general se publicarán en el Portal de contratación pública de la Generalitat.

Se le otorgan nuevas funciones al **responsable del contrato**:

- a) Autorizar la alteración de los medios humanos y materiales que se obligó a adscribir a la ejecución del contrato.
- b) Enviar a la Comisión mixta de seguimiento las hojas de seguimiento y las propuestas de modificación, penalidades o resolución que correspondan. El responsable del contrato puede asistir a las reuniones de la Comisión mixta de seguimiento y control con voz y sin voto.

En el caso de modificación del responsable del contrato, ello se debe comunicarse por escrito y de manera inmediata al contratista.

Por su parte, el adjudicatario debe designar obligatoriamente, en el momento de la perfección del contrato, a un **representante responsable de la dirección de los trabajos** que debe ser un técnico competente en las materias que son objeto del mismo. Este responsable será el encargado de dirigir y coordinar los trabajos y de transmitir las instrucciones precisas al personal adscrito a la ejecución del servicio para garantizar la correcta ejecución.

Los responsables del contrato y los miembros de la Comisión mixta de seguimiento deben suscribir el **Código de principios y conductas recomendables en la contratación pública y las declaraciones de bienes e intereses** que se establezcan mediante el pliego.

Para el ejercicio de las funciones de coordinación y asesoramiento y sin perjuicio de que se puedan crear otros mecanismos organizativos y ámbitos de colaboración formales o informales, la dirección general competente en materia de contratación pública puede crear un **grupo de trabajo en el seno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa** para la elaboración de modelos de pliegos de cláusulas

administrativas particulares y de pliegos de prescripciones técnicas, así como impulsar la aprobación de instrucciones y recomendaciones dirigidas a todo el sector público de Cataluña.

Mediante el Portal de contratación pública se deben publicar los datos relativos a los contratos y los acuerdos marco financiados a cargo de fondos provenientes del MRR y del fondo REACT-EU. La publicación debe realizarse a partir de la formalización del contrato y se actualizará periódicamente.

En el supuesto de que algunos **importes certificados a la Comisión Europea no sean aceptados por causas imputables al contratista y haya que efectuar la descertificación de una determinada cantidad, se iniciarán las acciones de resarcimiento necesarias en compensación de los daños y perjuicios que éste haya producido.**

Los actos susceptibles de **recurso especial** adoptados por el sector público de Cataluña en aplicación de este Decreto ley son recurribles ante el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público. En su tramitación y resolución es de aplicación lo que establece la normativa básica de referencia.

Especialidades en materia de cooperación interadministrativa y colaboración y participación público-privada

Con el fin de facilitar la colaboración interadministrativa y con el sector privado, se debe **promover la suscripción de convenios de colaboración** para realizar actividades para el cumplimiento de finalidades de interés general vinculadas a la ejecución e implementación del MRR.

Los convenios se rigen por la normativa aplicable con las **especialidades** siguientes:

- a) Su tramitación y formalización tiene carácter **preferente** y se rige por los principios de simplificación y agilización. El expediente debe contener una memoria justificativa de la propuesta y un informe emitido por el órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico.
- b) Se puede iniciar la tramitación y formalización de convenios de forma **anticipada** si bien el pago, si procede, no se producirá hasta el ejercicio que corresponda.
- c) Se pueden efectuar **pagos por adelantado** del importe total a percibir de hasta el 50% a efectos de poder realizar las actuaciones preparatorias de las actuaciones financiadas.

- d) Los convenios se **publicarán** una vez formalizados en el Registro de convenios de colaboración y cooperación de la Generalitat de Catalunya.
- e) Se podrán aprobar **modelos tipo** de convenios con el fin de facilitar la tramitación y formalización.
- c) Los estatutos se deben **publicar** en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya una vez aprobados.

Control de las actuaciones por parte de la Intervención General de la Generalitat de Catalunya

En los convenios de colaboración que suscriba el **Departamento de Educación** con las corporaciones locales, otras administraciones públicas o consorcios para la construcción, rehabilitación o ampliación de centros y servicios educativos, se establece un plazo de vigencia máximo de seis años, pudiendo ampliarse hasta cuatro años adicionales.

Para fomentar la cooperación entre las administraciones públicas catalanas, incluido su sector público y el ámbito universitario, así como la colaboración con el sector privado, se pueden constituir voluntariamente **consorcios de cooperación** para la implementación y gestión de los fondos provenientes del MRR.

Los consorcios de cooperación pueden tener las **funciones** siguientes: ejecución conjunta de proyectos en sectores materiales o servicios determinados; otorgamiento de líneas de ayudas a particulares, empresas y/o municipios; prestación de servicios de asesoramiento jurídico y técnico; prestación de servicios de asesoramiento en materia de contratación pública y, si procede, convocatoria de licitaciones públicas; promoción de la I+D+i, y todas aquellas funciones que se determinen en sus estatutos.

La **duración máxima** de estos consorcios es de seis años desde su constitución.

Estos consorcios se rigen por sus estatutos, y por la normativa que les resulta de aplicación con las **especialidades** siguientes:

- a) Las administraciones y/o entidades constituyentes deben aprobar el inicio del expediente de constitución o adhesión mediante **acuerdo de su órgano de gobierno**, acompañado de la memoria justificativa, que debe incluir la memoria económica con las aportaciones que correspondan, un informe jurídico y un borrador de estatutos.
- b) El procedimiento para la aprobación de los estatutos **únicamente** debe ser sometido a **trámite de audiencia o información pública**, con una duración máxima de diez días, si su constitución puede afectar derechos y deberes fundamentales de la ciudadanía. La duración máxima para la aprobación de los estatutos una vez iniciado el expediente de constitución es de un mes.

Se someterán a fiscalización previa las bases reguladoras que rijan las **subvenciones y las ayudas** financiadas con los fondos procedentes del MRR y del fondo REACT-EU, las respectivas convocatorias, los instrumentos de concesión de las subvenciones y ayudas de concesión directa. Se someterán a control posterior la concesión y justificación de las subvenciones y ayudas financiadas con los fondos procedentes del MRR y del Fondo REACT-EU.

Estarán sometidos a fiscalización previa, cuando corresponda, los pliegos de cláusulas administrativas y el resto de documentos que integran la documentación preparatoria del **expediente de contratación** y su adjudicación, mientras que la ejecución del contrato se someterá a control posterior.

De igual forma, la tramitación de los **convenios de colaboración** se somete a fiscalización previa, y su ejecución será objeto de control posterior.

Otras medidas relevantes

Se incluyen medidas que afectan al ámbito de la **Función Pública** con la finalidad de adoptar una gestión estratégica del personal que se encargará de la ejecución y control de los recursos procedentes de estos fondos europeos.

Como regla general, las tareas serán desempeñadas por el personal que actualmente trabaja en la administración, mediante medidas de movilidad y flexibilidad. Sin embargo, se habilitará la posibilidad de contar con personal interino o laboral temporal con nombramientos y contrataciones de duración inferior a cuatro años.

Se instaura la figura de la **dirección de programas** con el objetivo de avanzar hacia la profesionalización de la administración incorporando personal altamente cualificado, con contratos por un período máximo de cuatro años.

El personal que gestione fondos europeos podrá percibir con carácter excepcional retribuciones variables vinculadas al grado de cumplimiento de los objetivos o resultados, los cuales serán previamente establecidos por los departamentos y entidades públicas.

Las entidades locales que reciban fondos financiados con el MRR y el fondo REACT-EU cuya gestión y control corresponda a la Generalitat de Catalunya, deberán remitir información periódica de los gastos imputados a los diferentes proyectos o iniciativas financiadas con estos fondos.

La gestión de proyectos por **entidades privadas** irá vinculada al cumplimiento determinados objetivos y a la estimación de ciertos costes para su consecución. Estas entidades deberán remitir información periódica de los gastos imputados a los diferentes proyectos o iniciativas financiados con estos fondos. En el caso de que no se realizara el gasto comprometido o ante un incumplimiento total o parcial de los objetivos previstos, estas entidades deberán reintegrar los fondos recibidos.

Se prevé asimismo la creación de mecanismos de colaboración con el sector privado con el objetivo de establecer **espacios de diálogo y de participación**, impulsando la participación en órganos de debate y foros nacionales e internacionales

Se contempla la futura creación de **órganos colegiados de gobernanza, coordinación y seguimiento** para la adecuada implementación y ejecución de los fondos, así como los instrumentos de planificación estratégica que sean necesarios.

Se establecen una serie de medidas específicas en la gestión presupuestaria y económica relativas a la **identificación y seguimiento de los créditos presupuestarios y de las operaciones de gasto**.

Se prevé la posibilidad de **adquirir compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios futuros**, no pudiéndose extender más allá del 2026 para los expedientes financiados con fondos procedentes del MRR, ni del 2023 en los expedientes financiados con fondos REACT-EU. Cabe la incorporación al ejercicio siguiente de remanentes de crédito existentes a 31 de diciembre financiados a cargo de dichos fondos, hasta el año 2026 y 2023, respectivamente.

La Administración de la Generalitat de Catalunya y su sector público que reciba fondos procedentes del MRR y de los fondos REACT-EU deben enviar periódicamente información sobre el **seguimiento de la ejecución de los gastos y el grado de adelanto de los proyectos o iniciativas**, al departamento competente en materia de finanzas.

Contactos

Borja Carvajal Borrero
Socio
KPMG Abogados, S.L.P.
Tel. 91 451 32 12
bcarvajal@kpmg.es

Carmen Mulet Alles
Directora
KPMG Abogados, S.L.P.
Tel. 93 254 23 14
cmulet@kpmg.es

Natalia Centella
Senior Manager
KPMG Abogados, S.L.P.
Tel. 93 254 23 40
ncentella@kpmg.es

Victoria Clemente
Senior Manager
KPMG Abogados, S.L.P.
Tel. 93 254 27 74
victoriaclemente@kpmg.es

Oficinas de KPMG en España

A Coruña

Calle de la Fama, 1
15001 A Coruña
T: 981 21 8241
Fax: 981 20 02 03

Alicante

Edificio Oficentro
Avda. Maisonnave, 19
03003 Alicante
T: 965 92 0722
Fax: 965 22 75 00

Barcelona

Torre Realia
Plaça de Europa, 41
08908 L'Hospitalet de Llobregat
Barcelona
T: 932 53 2900
Fax: 932 80 49 16

Bilbao

Torre Iberdrola
Plaza Euskadi, 5
48009 Bilbao
T: 944 79 7300
Fax: 944 15 29 67

Girona

Edifici Sèquia
Sèquia, 11
17001 Girona
T: 972 22 0120
Fax: 972 22 22 45

Las Palmas de Gran Canaria

Edificio San Marcos
Dr. Verneau, 1
35001 Las Palmas de Gran Canaria
T: 928 33 2304
Fax: 928 31 91 92

Madrid

Torre de Cristal
Paseo de la Castellana, 259 C
28046 Madrid
T: 91 456 3400
Fax: 91 456 59 39

Málaga

Larios, 3
29005 Málaga
T: 952 61 1460
Fax: 952 30 53 42

Oviedo

Ventura Rodríguez, 2
33004 Oviedo
T: 985 27 6928
Fax: 985 27 49 54

Palma de Mallorca

Edifici Ca'n de Segura
Avda. del Comte de Sallent, 2
07003 Palma de Mallorca
T: 971 72 1601
Fax: 971 72 58 09

Pamplona

Edificio Iruña Park
Arcadio M. Larraona, 1
31008 Pamplona
T: 948 17 1408
Fax: 948 17 35 31

San Sebastián

Avenida de la Libertad, 17-19
20004 San Sebastián
T: 943 42 2250
Fax: 943 42 42 62

Sevilla

Avda. de la Palmera, 28
41012 Sevilla
T: 954 93 4646
Fax: 954 64 70 78

Valencia

Edificio Condes de Buñol
Isabel la Católica, 8
46004 Valencia
T: 963 53 4092
Fax: 963 51 27 29

Vigo

Arenal, 18
36201 Vigo
T: 986 22 8505
Fax: 986 43 85 65

Zaragoza

Centro Empresarial de Aragón
Avda. Gómez Laguna, 25
50009 Zaragoza
T: 976 45 8133
Fax: 976 75 48 96