

El mecanismo de recuperación y resiliencia y la contratación pública

Grupo de Contratos del Sector Público

Gómez-Acebo & Pombo Abogados

La transición económica y digital, la inversión verde y las reformas estructurales son algunos de los objetivos cuya consecución se proponen tanto el gobierno español como las instituciones de la Unión Europea. A tal fin se proyecta destinar un paquete extraordinario de recursos cuya gestión y aplicación se articulará, entre otros extremos, mediante la contratación pública.

Uno de los temas más debatidos y comentados en las últimas semanas es el concerniente a cuál va a ser el destino concreto, y el modo de canalizar el paquete de ayudas europeas en ciernes. Como es sabido, Europa va a destinar una ingente cantidad de recursos con objeto de implementar actuaciones sanitarias y contrarrestar la crisis económica que ya comienza a vislumbrarse a raíz de las consecuencias devastadoras de la COVID-19 en el tejido empresarial y social.

El instrumento a cuyo través se articula el paquete de ayudas, el denominado **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**, ofrecerá ayuda financiera a gran escala para la realización de inversiones públicas y de reformas que apoyen la estabilidad de las economías de los Estados miembros y los preparen mejor para el futuro, en especial en el ámbito social, el empleo, la educación, la investigación y la innovación, la salud, la administración pública y el sector financiero, haciendo especial hincapié en la necesidad de garantizar que inversiones y reformas se centren en las **transiciones ecológica y digital**, garantizando una **recuperación sostenible**¹ y

¹ Invertir en tecnologías, capacidades y procesos ecológicos y digitales con el objetivo de apoyar la transición hacia una energía limpia, impulsando la eficiencia energética en varios sectores clave de la economía, contribuirá a la creación de puestos de trabajo y al crecimiento sostenible y permitirá a la Unión aprovechar al máximo la ventaja del pionero en la recuperación mundial.

reduciendo la dependencia de la Unión mediante la **diversificación de las cadenas de suministro** fundamentales.

En línea con el proyecto europeo, el gobierno español ha elaborado un Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que prevé la creación de 800.000 puestos de trabajo y una modernización de la economía española a través de tres ejes fundamentales: la **inversión verde**, la **transformación digital** y el diseño y aplicación de **políticas expansivas** con un notable aumento del techo de gasto². El plan contempla varios pilares en torno a los cuales garantizar la correcta ejecución de los fondos, articulando a tal fin un **modelo de gobernanza** para la selección, seguimiento, evaluación y coordinación de los proyectos³, a través de la planificación temporal, priorizando una serie de “**políticas palanca**”, poniendo en marcha una agenda de **reformas estructurales** y dando una muy especial relevancia a la **colaboración público-privada**, para aumentar la capacidad de inversión de los proyectos tractores y movilizar empresas y agentes sociales, llegando al conjunto del tejido productivo⁴.

El Mecanismo será un programa clave del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea dentro del marco financiero plurianual revisado, proporcionando a los Estados miembros **ayuda financiera no reembolsable y préstamos** para apoyar **inversiones públicas y reformas**, según expongan en sus planes de recuperación y resiliencia. El **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)** se estructura a través de dos instrumentos principales⁵:

- Por un lado, una nueva edición del **Marco Financiero Plurianual**, en este caso para el período 21-27 (MFP21-27), dotado con 1.074,3 miles de millones de euros y que se desglosa, entre otros, en fondos como el FEDER, FEADER o FSE+.
- Por otro lado, un fondo extraordinario, llamado **Next Generation EU (NG-EU)**, por valor de 750.000 millones de euros – valor global – que se va a dividir, a su vez, en otros fondos en función de los objetivos marcados por cada uno de ellos:
 - De esos 750.000 millones de euros, un paquete de 390.000 millones llegará a los países como **ayudas a fondo perdido**,
 - mientras que el resto, 360.000 millones, lo hará en calidad de **préstamos**.

² https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PlanRecuperacion.pdf

³ Creando a tal fin una Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia que presidirá el presidente del Gobierno y en el que participarán los ministros cuyas áreas de gobierno se encuentren concernidas.

⁴ El Plan señala que, con un grado de apalancamiento privado en línea con la experiencia internacional en este tipo de proyectos, de 1:4 (4 euros privados invertidos por cada euro público), los 140.000 millones de origen público podrían multiplicar su efecto movilizándolo un total de hasta 500.000 millones de euros para inversión del sector privado.

⁵ Información tomada del Policy Brief realizado por ESADE al respecto y accesible en el siguiente link https://dobetter.esade.edu/es/propuestas-fondos-europeos?_wrapper_format=html Interesante estudio acerca de los retos administrativos a afrontar para lograr beneficiarnos de las ayudas europeas.

Estas medidas son coherentes y complementarias de otras tales como las actuaciones de apoyo del BCE⁶, el fondo SURE para financiar las políticas laborales⁷, o el Mecanismo Europeo de Estabilidad⁸ (MEDE).

El **período** en el que la **financiación** se pone a disposición del Mecanismo es limitado, de manera que la ayuda financiera y las acciones pertinentes emprendidas por los Estados miembros deben consignarse anticipadamente para **finales de 2024** y, por lo que respecta a la ayuda financiera no reembolsable, al menos un 60 % del total debe estar comprometido para finales de **2022**. Esto pone de relieve la **inminente necesidad** de abordar una modificación de la legislación de contratos, cuyas formalidades y trámites amenazan con minar el objetivo de materializar las ayudas en los plazos impuestos desde Europa. Es necesario simplificar los procedimientos, reducir las trabas, eliminar duplicidades y ordenar la gestión de los recursos entre las distintas administraciones públicas territoriales, de conformidad con criterios claros.

Será necesario crear **equipos especializados** y expertos en materia de contratación pública dentro de la Administración, y fuera de ella. En efecto, todos aquellos organismos, empresas y entidades que quieran beneficiarse de los fondos y las ayudas deberán contar con asesoramiento adecuado, con equipos multidisciplinares, experimentados y versados en materia de contratación.

Son muchas las voces que sugieren abordar reformas de distinta índole, desde la **modificación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público**, para incorporar **supuestos especiales** que contemplen la materialización de los fondos europeos o prever **procedimientos de urgencia** para la recepción y gestión de las ayudas; hasta el dictado de una norma específica, *extra muros* de la legislación de contratos, temporal y transitoria, prevista con carácter exclusivo y vinculada a la materialización de los recursos provenientes del **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**; destinada por tanto a su desaparición una vez cumplida su finalidad.

La solución no es fácil, y la decisión en última instancia será política, si bien sí resulta interesante plantearse cuáles pueden ser los mecanismos de flexibilización de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos, posibilidad que desde las propias instancias europeas comienza a sopesarse para dar curso y salida a las ayudas.

⁶ El Banco Central Europeo también ha adoptado medidas, entre ellas la puesta en marcha del programa de compras de emergencia en caso de pandemia, que aumentará los activos totales adquiridos por el Banco Central Europeo a 1,1 billones EUR en 2020, con el fin de mantener la estabilidad financiera en los mercados de deuda pública.

⁷ Su objetivo es proporcionar asistencia financiera de hasta 100 000 millones EUR a los Estados miembros para ayudar a proteger el empleo y a los trabajadores afectados por la pandemia de COVID-19. Estos préstamos ayudarán a los Estados miembros a hacer frente a los aumentos repentinos del gasto público destinado a preservar el empleo.

⁸ El Eurogrupo también ha llegado a un acuerdo político para que el Banco Europeo de Inversiones y el Mecanismo Europeo de Estabilidad ofrezcan conjuntamente 440 000 millones EUR de financiación a las empresas y los Estados miembros que lo necesiten, para sufragar los costes directos e indirectos de la asistencia sanitaria.

Voces autorizadas insisten sobre la importancia de preservar el **rigor** de los aspectos relativos a la **rendición de cuentas**, por mucho que se flexibilicen y aligeren las **fases de adjudicación**⁹, si bien cuáles sean las medidas concretas y su específico alcance es algo en cuyo diseño aun se está trabajando y que debe abordarse con la premura que imponen las circunstancias.

⁹ <https://elpais.com/economia/2020-10-23/ojo-estos-tapones-administrativos-pueden-hacer-peligrar-los-fondos-europeos.html> En el artículo de prensa referido, expertos proponen mecanismos de control posterior de las adjudicaciones: por ejemplo, mediante el mecanismo de pago por resultados; es decir, que un porcentaje del dinero se condicione a la consecución de unos determinados objetivos previamente fijados. Otra posibilidad que se sugiere es la auditoría de costes; una evaluación elaborada por una persona o entidad ajena al contratista y que permite conocer el precio final real del proyecto.

El Grupo de Contratos Públicos de Gómez-Acebo Pombo Abogados S. L. P. está integrado por Carlos Vázquez Cobos, José Luis Palma Fernández, Juan Santamaría Pastor, Pilar Cuesta de Loño, Irene Fernández Puyol y Miguel Ángel García Otero.

Para cualquier información adicional dirigirse a: José Luis Palma (jlpalma@ga-p.com) o al Área de Derecho Público, Grupo de Contratos Públicos, Gómez-Acebo & Pombo Abogados S. L. P., Paseo de la Castellana 216, Madrid – 28046 (tel.: 915 829 204)

©Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S. L. P. Los derechos de propiedad intelectual sobre el presente documento pertenecen a Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S. L. P. No puede ser objeto de reproducción, distribución, comunicación pública incluida la puesta a disposición a través de internet, o transformación, en todo o en parte, sin la previa autorización escrita de Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S. L. P.