Informe del Grupo de trabajo de estudio y propuesta de medidas para la modernización de la Administración de la Generalitat y para la ejecución de la Estrategia Valenciana de Recuperación

Abril 2021

GENERALITAT VALENCIANA
Conselleria de Justícia, Interior i Administració Pública

Índice

1.PRESENTACIÓN 2
2. LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN COMO OPORTUNIDAD ESTRATÉGICA 3
2.1. El plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia 3
2.2 Resultados de las evaluaciones en la gestión de los fondos europeos: la ineficiente gestión por parte de España 5
2.3. 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 y otra normativa autonómica relacionada 8
3. MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA 9
3.1 Problemas detectados 9
3.2 Objetivos a conseguir 10
3.3 Medidas propuestas 18
4. MEDIDAS EN MATERIA DE TRAMITACIÓN DE LOS CONVENIOS ADMINISTRATIVOS Y GESTIÓN DE SUBVENCIONES 25
4.1. Problemas detectados 25
4.2 Objetivos a conseguir 25
4.3. Medidas propuestas 26
5.MEDIDAS EN MATERIA DE PERSONAL Y ORGANIZACIÓN 29
5.1. Problemas detectados 29
5.2 Objetivos a conseguir 29
5.3 Medidas propuestas 30
6.MEDIDAS EN MATERIA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA 37
7. MEDIDAS DE PREVENCIÓN DE IRREGULARIDADES 39
8.IMPACTO NORMATIVO DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS 42
8.1 El Decreto Ley como instrumento normativo 42
8.2 En materia de contratación pública y subvenciones 43
8.3 En materia de personal y organización 46
ANEXO: INTEGRANTES DE LA COMISIÓN 48
TABLA RESUMEN SOBRE LAS MEDIDAS PROPUESTAS 49

1.PRESENTACIÓN

Mediante Resolución de 27 de enero de 2021, de la Consellera de Justicia, Interior y Administración Pública (DOGV n. 9009, de 1 de febrero), se constituyó una Comisión para el estudio y propuesta de las medidas de modernización que la Administración de la Generalitat Valenciana debe implementar para la adecuada ejecución de la Estrategia Valenciana de Recuperación.

Dicha comisión, con la naturaleza de Grupo de Trabajo adscrito a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública (CJIAP) tenía como misión específica la de identificar ámbitos de gestión eventualmente necesitados de modificación, con especial atención a los relacionados con el régimen de funcionamiento y con los procedimientos administrativos que soportan las inversiones y la absorción de los fondos comunitarios o con la gestión de personal.

El objetivo último del presente Informe es contribuir a proponer medidas para la gestión eficaz de la financiación destinada a la recuperación económica y social de la Comunitat Valenciana tras la crisis ocasionada por la pandemia de la COVID-19 y el tránsito a un nuevo modelo productivo.

El grupo de trabajo cuya composición se detalla en el anexo ha celebrado diversas reuniones durante los meses de marzo y abril, tanto de forma presencial como, en atención al contexto, primordialmente telemática, en las que ha debatido las medidas a adoptar a partir de los diversos borradores elaborados. Asimismo, ha requerido diversa documentación a los servicios administrativos relacionados con su objeto y, específicamente a las subdirecciones generales encargadas de la Ordenación y Régimen Jurídico de la Dirección General de Función Pública, así como de la Inspección General de Servicios y de Simplificación Administrativa, Organización y Procedimientos, ambas dependientes de la Subsecretaría de la CJIAP. Adicionalmente, el grupo de trabajo, ya en perspectiva comparada, ha analizado los decretos-leyes impulsados por las Comunidades Autónomas con la misma finalidad, agilizar la gestión de los fondos europeos relacionados con la recuperación.

El contenido del Informe es conciso. Es el parecer de la Comisión que el contexto y la urgencia aconsejan priorizar las recomendaciones concretas para resolver problemas específicos.

Las conclusiones se han articulado en los siguientes **5 Ejes, que incluyen 18 líneas de medidas y 62 propuestas de acciones,** que se detallan a lo largo del presente informe y se recogen en una tabla al final del informe:

Eje I Contratación Pública	**9** Líneas de medidas	**31** Propuestas de acciones
Eje II Convenios administrativos y Subvenciones	**3** Líneas de medidas	**14** Propuestas de acciones
Eje III Personal y Organización	**4** Líneas de medidas	**10** Propuestas de acciones
Eje IV Simplificación Administrativa	**1** Líneas de medidas	**4** Propuestas de acciones
Eje V Prevención de irregularidades	**1** Líneas de medidas	**3** Propuestas de acciones

2. LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN COMO OPORTUNIDAD ESTRATÉGICA

2.1. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

La pandemia internacional provocada por la COVID-19, desde el pasado 11 de marzo de 2020 y su propagación, tanto en el ámbito nacional como internacional, determinó que los Estados miembros de la Unión Europea adoptaran medidas coordinadas de emergencia para proteger la salud de la ciudadanía y evitar el colapso de la economía.

Para hacer frente a estas consecuencias, el Consejo Europeo del pasado 21 de julio de 2020 aprobó una estrategia frente a la crisis sanitaria y sus consecuencias económicas y sociales con un alcance inédito.

La respuesta comunitaria ha sido la aprobación de un Instrumento Europeo de Recuperación, uno de cuyos pilares lo constituye los **fondos "Next Generation EU (NGEU)" por valor de 750.000 millones de euros** en precios constantes del año 2018 y el refuerzo del marco presupuestario plurianual para el periodo 2021-2027. Los dos instrumentos más relevantes del NGEU lo constituyen el Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (MRR), dotado con 672.000 millones de euros entre préstamos y transferencias y el Fondo de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT EU) dotado con 47.500 millones de euros. Una inyección de recursos de esta magnitud supone no solamente la atención a la vulnerabilidad derivada de las medidas para hacer frente a la pandemia sino, a medio y largo plazo, una oportunidad para conseguir un modelo productivo de mayor valor añadido, una apuesta explícita del gobierno valenciano desde 2015.

Las **prioridades de la Comisión Europea** pasan por invertir en tecnologías limpias, transporte sostenible, digitalización de los servicios públicos y la adaptación de los sistemas educativos, entre otras, animando a que se incluyan en estos planes inversiones y reformas los siguientes ámbitos:

- Puesta en valor y funcionamiento de tecnologías limpias con perspectivas de futuro y aceleración del desarrollo y el uso de energías renovables.
- Mejora de la eficiencia energética de los edificios públicos y privados.
- Fomento de tecnologías limpias a fin de acelerar el uso de un transporte sostenible, accesible e inteligente, de estaciones de carga y repostaje, y la ampliación del transporte público.
- Modernización. Digitalización de la Administración y los servicios públicos, incluidos los sistemas judicial y sanitario.
- Aumento de las capacidades industriales europeas en materia de datos en la nube y desarrollo de procesadores de máxima potencia, de última generación y sostenibles.
- Reciclaje y Perfeccionamiento Profesionales. Adaptación de los sistemas educativos en apoyo de las competencias digitales y la educación y la formación profesional a todas las edades.

De entre las recomendaciones realizadas en el último **Informe del Consejo a España en mayo de 2020**, destaca:

- La necesidad de centrar la inversión en la transición ecológica y digital, y particularmente en el fomento de la investigación e innovación, la producción y utilización de fuentes de energía limpia y eficiente, infraestructura energética, gestión de recursos hídricos y residuos, así como el transporte sostenible.
- El apoyo a la digitalización de las empresas palanca para mejorar su competitividad en las cadenas de valor mundiales, particularmente para las PYMEs.
- El objetivo de adopción de tecnologías digitales y reducción de la brecha digital entre las zonas urbanas y las zonas rurales.
- La conveniencia de reforzar la capacidad y resiliencia del sistema sanitario.
- La estrategia de mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y reforzar el marco de contratación pública.
- Asimismo, asegurar la aplicación efectiva de las medidas que proporcionen liquidez a las PYMEs y autónomos.
- Y, finalmente, la adopción de medidas encaminadas a preservar los puestos de trabajo, incentivos eficaces a la contratación y el desarrollo de las cualificaciones.

España será uno de los países que más se beneficie de los fondos europeos para la reconstrucción de la crisis provocada por la pandemia y la transformación de su economía en los próximos seis años. El paquete de ayudas oscila entre los 200.000 millones de euros que podría rondar el 3% del PIB anual, donde se integran 140.000 millones del Fondo Next Generation EU. Con ellos pretende invertir 72.000 millones de euros en los próximos tres ejercicios (a través de las subvenciones del Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia y del programa React-EU, que se destinarán en un 37% a inversión verde y en un 33% a la transformación digital).

La Generalitat en el mes de noviembre de 2020 presentó la Estrategia Valenciana para la Recuperación. Son las instituciones que materializan el autogobierno valenciano y las políticas públicas por ellas gestionadas las concernidas en el objetivo de un modelo económico más competitivo, resiliente, verde y digital. Y en la búsqueda de una mayor efectividad estas Instituciones deben incorporar unos procesos de funcionamiento adecuados.

2.2 RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS: LA INEFICIENTE GESTIÓN POR PARTE DE ESPAÑA

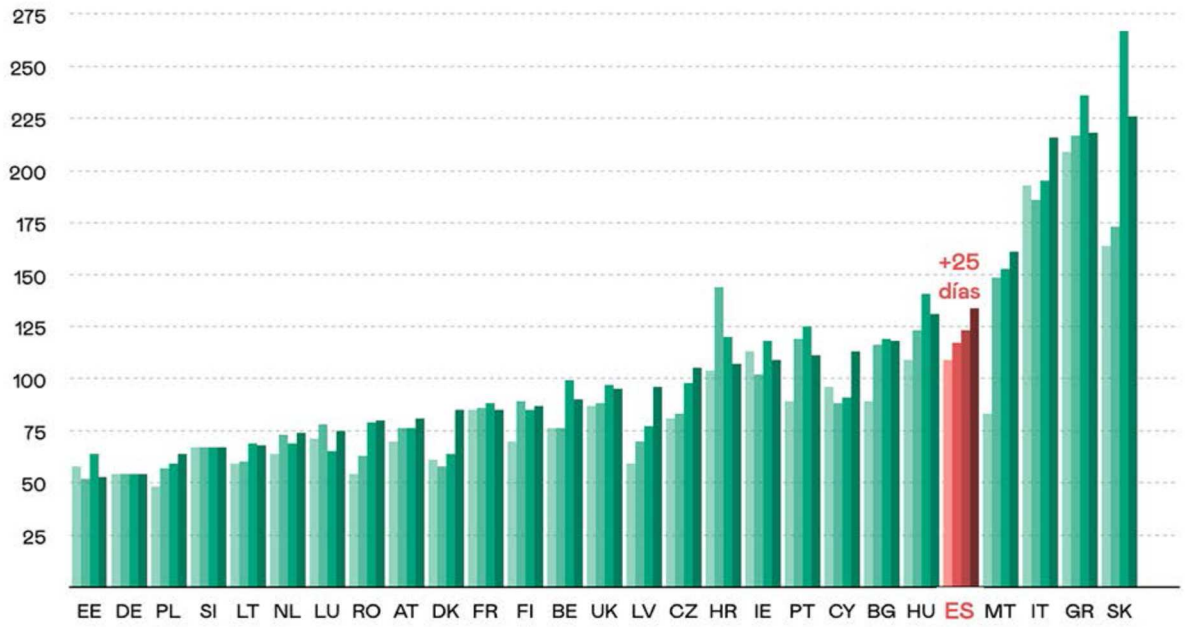
El Reino de España, hasta ahora, no ha gestionado eficazmente los fondos europeos de que ha sido destinataria, según la propia Comisión Europea. A finales del año pasado, había certificado el 33% de las ayudas y seleccionado el 72% de los proyectos. El Tribunal de Cuentas Europeo señala que los gastos con cargo al presupuesto de 2019 «contienen demasiados errores», lo que demuestra la necesidad de mejorar la efectividad con vistas al plan de recuperación contra la COVID-19.

El informe del TCUE y de los auditores europeos recoge disfunciones y errores en los gastos de alto riesgo, que representan más de la mitad de las ayudas, sobre todo en los proyectos de la política de cohesión. En el ámbito comunitario, el TCU puso de manifiesto el 20 de octubre de 2020 (Dictamen Nº 6/2020[1] sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) la necesidad de reforzar las medidas más eficaces contra el fraude y las irregularidades para prevenir los riesgos derivados de la existencia de recursos adicionales tan importantes.

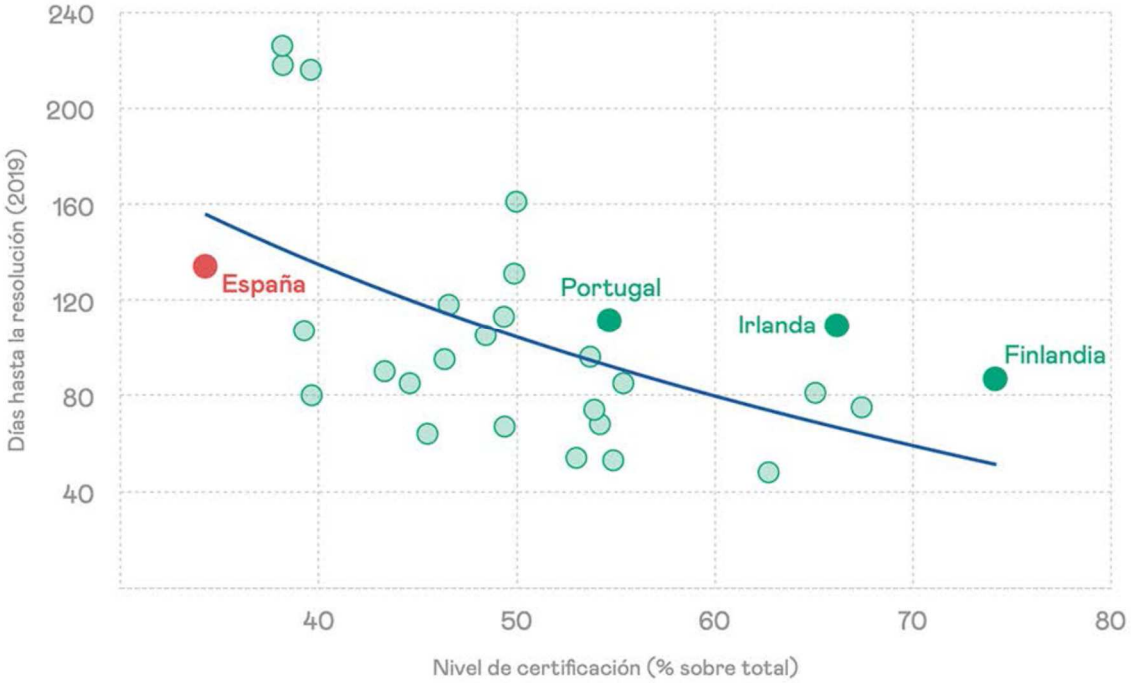
Si nos atenemos a los indicadores ofrecidos por la Comisión Europea, España en 2019, es el quinto país europeo donde más tiempo transcurre entre la última oferta recibida y la comunicación de la resolución del contrato. Tan solo Grecia, Italia, Malta y Eslovaquia nos superan. El tiempo que transcurre desde la primera publicación de un procedimiento de contratación hasta la selección y firma del contrato ha aumentado desde 2016.

[1] https://www.eca.europa.eu/es/Pages/AuditReportsOpinions.aspx

Esta cantidad de tiempo no incluye el previo necesario para la conformación y diseño de los pliegos de la contratación, lo que sin duda ofrece unas cifras que, por experiencia, puede ser muy superior a la que se muestra. El tiempo que transcurre entre la última oferta y la resolución del contrato de los Fondos han crecido, como muestra el siguiente cuadro de la Evolución entre 2016 y 2019:



Fuente: Comisión Europea. Elaboración propia a partir del grafico publicado Manuel Hidalgo Pérez ***Senior fellow,*** **EsadeEcPol & Universidad Pablo de Olavide**



Fuente: Comisión Europea. Elaboración propia a partir del grafico publicado Manuel Hidalgo Pérez ***Senior fellow,*** **EsadeEcPol & Universidad Pablo de Olavide**

La necesidad de transformar la Administración para absorber los fondos europeos *NGEU* es una realidad apreciada por la Unión Europea en nuestra procrastinada agenda institucional. Ya lo advirtieron los servicios técnicos de la Comisión Europea, donde el componente de Administración Pública era uno de los ejes de simulación de proyectos de inversión y reforma más importantes. Lo ha vuelto a recordar el Reglamento 2021/241, del Parlamento y del Consejo, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, al fijar los pilares de inversión de tales fondos. Lo cierto es que el análisis y medidas de urgencia únicamente pueden paliar el impacto inmediato, pero, como se ha evidenciado en otros sectores, como la Investigación o la Sanidad, es también apremiante renovar las estructuras de la Administración Pública y, en lo más inmediato a este informe, del régimen del empleo público, puesto que si ahora se pretende absorber una parte sustancial de los recursos financieros europeos, para que alcance eficazmente los objetivos, no es menos cierto que estas iniciativas deben ser seguidas por una renovación definitiva que consiga que nuestras Administraciones Públicas alcancen un nivel de eficiencia y eficacia similar, cuanto menos, a la media Europea que muestran los gráficos de la Comisión mostrados.

Hay que ser conscientes, asimismo, de que la concentración temporal prevista del Programa, entre los años 2021 y 2024, obliga a un esfuerzo organizativo para asegurar el éxito en tiempo y forma de sus proyectos e inversiones que carece de precedentes. Así las cosas, las estructuras administrativas concernidas, la Administración de la Generalitat y su sector público deben adecuar sus capacidades de gestión para responder al desafío. Capacidades relacionadas con las personas y su modo de organización, con la gestión de los expedientes relativos a la gestión de los fondos, con la relación interadministrativa y con los agentes económicos y con la concesión de subvenciones, bien entendido que las competencias autonómicas en tales materias son diferentes, en función del alcance de la legislación básica. Mayor en la organización interna y en la búsqueda de la flexibilidad a la hora de articular sus medios personales y más limitada en las restantes. En todo caso, la triada clásica de organización, funcionamiento y régimen jurídico es el eje de las medidas de modernización para asegurar la adecuada absorción de los fondos comunitarios.

Los fondos Next Generation EU (NGEU) son una oportunidad estratégica para la sociedad valenciana y, al mismo tiempo, un reto sin precedentes para la Generalitat, lo que requiere de un esfuerzo organizativo, funcional y normativo para conseguir agilizar la gestión y asegurar la adecuada absorción de los fondos comunitarios y el logro de los objetivos de recuperación, transformación y resiliencia planificados.

2.3. 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 Y NORMATIVA AUTONÓMICA RELACIONADA

Con la finalidad de dar una respuesta ágil se hace preciso acometer un proceso de modernización por parte de la Administraciones Públicas que le proporcione las herramientas necesarias para acometer la ejecución del Plan y la mejor gestión de fondos, contando con el sector público y el sector privado.

En este sentido la Administración del Estado aprobó 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, que entre otras medidas dedica su título IV a lo que denomina "especialidades de gestión" del Plan, que responden al común objetivo de flexibilizar y agilizar el acceso a los fondos europeos mencionados y, en particular, a los procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación. Estas especialidades abarcan múltiples materias, que van desde la gestión y control presupuestario hasta la evaluación ambiental, pasando por la contratación administrativa, el régimen de las subvenciones o los convenios administrativos.

En el dictamen del Consejo de Estado Nº 783/2020 de 21/12/2020, se pone de manifiesto como *la práctica evidencia que el ordenamiento español adolece de ciertas rigideces a la hora de acceder a los fondos europeos; y, por tanto, tiene sentido que el Gobierno haya decidido realizar los ajustes normativos que considera precisos para lograr una mayor eficacia y agilidad en la canalización de los fondos europeos […]. La opción misma por la simplificación de trámites y procedimientos, y las medidas normativas en que se concreta dicha opción, se enmarca n dentro del ámbito de decisión política que corresponde al Ejecutivo y que se caracteriza por un amplio margen de apreciación discrecional, máxime cuando, como en este caso, esa opción no viene tampoco impuesta por la Unión Europea.*

La cuestión fundamental que se plantea, y que se proyecta sobre las diferentes "especialidades de gestión", es si tales medidas permitirán contribuir eficazmente a una óptima y más ágil asignación de los recursos procedentes de los fondos europeos y hasta qué punto está justificada en tales casos una merma o una flexibilización de los controles jurídicos y económico-presupuestarios previstos con carácter general por la legislación aplicable.

No cabe duda de que la norma proyectada puede, dado su rango normativo, modificar las previsiones contenidas en la legislación general e introducir las especialidades que el Gobierno considere precisas y pertinentes para acometer esa simplificación de trámites y procedimientos. Lo que debe ponderarse, pues, en cada caso es si la medida adoptada contribuye decididamente a esa mayor agilización en la gestión de los fondos europeos y si, en el caso de que así sea, es proporcionado a ese objetivo que de decaiga la aplicación de algunos requisitos fijados legalmente con carácter general. El simple hecho de que estén contemplados en la legislación general permite afirmar -al menos en línea de principio- que

no son superfluos o innecesarios, lo que exigiría una motivación detallada y reforzada de su supresión por referencia a la más ágil y eficaz recepción de los fondos europeos.

La sistemática de la norma estatal ha sido prácticamente seguida por los gobiernos autonómicos que han impulsado normas con idéntico fin y que el grupo de trabajo ha analizado, como:

Catalunya	*Decret-Llei 5/2021, de 2 de febrer, pel qual s'aproven mesures urgents per a la implementació i gestió del Fons procedents del Mecanisme de Recuperació i Resiliència i del Fons REACT-EU per a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic*
Aragón	*Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa*
Andalucía	*Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía*

3. MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA (EJE I)

DEBILIDADES > **OBJETIVOS** > **MEDIDAS**

3.1 PROBLEMAS DETECTADOS

En el momento presente, se observan, entre otros, los siguientes **problemas o debilidades** en la contratación de la Generalitat:

- Los procedimientos de gestión de la contratación se dilatan temporalmente en exceso.
- La ausencia de planificación estratégica en la contratación, inexistente pese a la previsión legal del artículo 28 de la actual ley de contratos del sector público (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en lo sucesivo, LCSP). Dicha planificación permitiría, entre otras cosas, eliminar duplicidades, reducir costes, optimizar el uso de los medios propios y del recurso a los acuerdos marco.
- La inexistencia de un órgano especializado con competencias exclusivamente en materia de contratación pública, a nivel de Dirección General, desde el que se impulsara la planificación estratégica y del que dependiera una Mesa General de contratación, con funciones de propuesta de adjudicación en todos los contratos del sector público autonómico; lo que permitiría homogeneizar la aplicación de los criterios de homogeneización de las ofertas. Los servicios de contratación comparten tareas como: asuntos generales, expropiación forzosa, responsabilidad patrimonial u otras, por lo que se pierde agilidad y especialización.

- La existencia de duplicidades en los informes previos preceptivos, al existir solapamientos y redundancias en las cuestiones sometidas a informe entre los emitidos por la Abogacía y los de Intervención; además, la Abogacía emite informes repetitivos sobre pliegos exactamente iguales.
- Se constata una escasa utilización del procedimiento abierto simplificado y del procedimiento abierto simplificado abreviado: Muchas veces se recurre al costoso procedimiento abierto ordinario en vez de a estos otros procedimientos más sencillos, pese a permitirlo el valor estimado del contrato, el objeto del mismo y demás circunstancias.
- Se constata asimismo una utilización limitada de los anuncios previos regulados en el art. 134 LCSP, lo que permitiría asimismo acortar plazos en los procedimientos de adjudicación.
- La introducción de criterios de innovación, mediante la previsión de cláusulas específicas al efecto, en los contratos dista de ser frecuente.
- Destaca la infrautilización de instrumentos de racionalización de la contratación, como los acuerdos marco, que están previstos tanto en la Directiva 24/2014 como en la LCSP.
- El grupo de trabajo ha constatado la existencia de dilaciones en los procedimientos de adjudicación, explicable por la sobrecarga de trabajo de las mesas de contratación.
- También se constatan algunas anulaciones de pliegos por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TARC), debido a la inclusión deficiente de los criterios sociales como criterios de adjudicación de los contratos, y la dificultad que entraña relacionar un criterio social con la mejora del rendimiento de las ofertas.
- También, con más frecuencia de la deseable, existen supuestos de cumplimiento defectuoso de las prestaciones contractuales, lo que exigiría un mayor control y seguimiento en la ejecución de los contratos públicos. En especial, en los pliegos se incluyen pocas cláusulas de penalización.
- En los contratos de obras, suministros y servicios para objetos homogéneos no existe un elevado grado de uniformidad en los criterios de adjudicación, lo que provoca que deba volver a informarse por los órganos de fiscalización como la Abogacía de la Generalitat y la Intervención.
- Falta de un empleo mayor de los procedimientos de contratación por lotes, medio que favorecería la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en los procedimientos de concurrencia competitiva.
- En los contratos sujetos a regulación armonizada no se suelen utilizar anuncios previos.

3.2 OBJETIVOS A CONSEGUIR

- ✓ **Coordinar la actividad de contratación pública.**
- ✓ **Agilizar y racionalizar los expedientes de contratación en su fase de preparación y adjudicación.**
- ✓ **Mejorar el conocimiento de cómo utilizar criterios medioambientales y sociales y de cómo fomentar la innovación en la contratación pública.**
- ✓ **Asegurar la correcta ejecución de los contratos.**

A partir de los problemas detectados los **objetivos** a conseguir por la Generalitat en materia de contratación pública deben ser los siguientes:

- ✓ Conseguir de modo efectivo la **coordinación de la actividad** de contratación pública de la Generalitat, conforme a una planificación estratégica que evite contrataciones innecesarias, ahorre costes y permita la consecución de los objetivos estratégicos de las distintas políticas públicas.
- ✓ **Agilizar los expedientes** de contratación y, en la medida en que lo permiten las competencias autonómicas, los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos financiados a cargo del Instrumento Europeo de Recuperación, con el fin de permitir que la correcta utilización de los fondos comunitarios pueda justificarse dentro de plazo, así como para agilizar las inversiones públicas y la recuperación económica.
- ✓ Establecer mecanismos que, de forma segura y conforme con la doctrina del TARC, permitan **articular criterios ambientales y sociales**, así como implementar la innovación, en el campo de la contratación pública.
- ✓ Con la misma finalidad, establecer medidas que garanticen la **correcta ejecución** de los contratos públicos, a fin de evitar la resolución anticipada por defectuoso cumplimiento.

En lo que respecta a la **viabilidad de los objetivos planteados** hay que tener en cuenta que, en materia de contratación pública, la Generalitat ostenta **competencias** sobre desarrollo legislativo y ejecución, en el marco y en los términos de la legislación básica del Estado, de conformidad con el art. 50.2 del Estatuto de Autonomía. Hasta la fecha, sin embargo, no existe una norma autonómica que desarrolle la legislación básica del Estado en esta materia, más allá de la regulación de aspectos relativos a la fiscalización del gasto en la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, además de alguna otra referencia puntual en alguna norma aislada.

Las medidas que seguidamente se proponen no pretenden regular de forma sistemática los contratos públicos en el ámbito de la Generalitat, sino simplemente abordar algunos aspectos, con la finalidad de imprimir celeridad en los expedientes de contratación en los contratos que se financien con el Instrumento europeo de recuperación, en la línea del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, así como garantizar que los contratos financiados con este mecanismo lleguen a buen término. De este modo, el **ámbito objetivo** de aplicación se circunscribe a los contratos del sector público, incluyendo acuerdos marco y contratos subvencionados, que se financien con cargo a dicho Instrumento europeo.

En cuanto al **ámbito subjetivo,** se considera necesario que el mismo se extienda a todo el sector público autonómico, incluyendo asimismo a las Universidades Públicas valencianas. Esto último tiene además pleno sentido, ya que la actividad de estos entes públicos se vuelca en la innovación y la transferencia del conocimiento; y precisamente los Reglamentos comunitarios 240 y 241/2021 persiguen, entre otras, estas finalidades.

I. Para asegurar la coordinación pretendida, se estima necesaria la creación de una **Dirección General de contratación**, con funciones exclusivamente sobre esta materia. Se trataría de constituir un órgano altamente especializado en la tramitación de expedientes de contratación y en la adjudicación de contratos públicos. De dicha Dirección General dependerán los servicios de contratación. El gasto público que se genere será prácticamente inexistente, ya que se trata de una mera reorganización de los servicios y no propiamente de la creación de nuevas unidades que exijan nuevas necesidades de personal. Con su creación se logrará una mayor coordinación y especialización; y, por lo tanto, mayor eficacia y eficiencia en esta materia. Ello va además en la línea adoptada por otras Comunidades Autónomas, como Cataluña. También en Andalucía, el decreto ley 3/2021, de 3 de marzo, hace hincapié en la necesidad de crear estructuras de coordinación en esta materia.

La Dirección General de contratación deberá impulsar, en la línea apuntada por distintos informes de la Junta Superior de Contratación, la implantación de un sistema de planificación estratégica de la contratación, esto es, la planificación y evaluación no de un contrato concreto, sino de toda la actividad contractual de los órganos de contratación. Dicha planificación estratégica, que se publicará en el perfil del contratante, mejorará notablemente la coordinación y permitirá la racionalización de objetivos y prioridades en esta materia y adoptar medidas de mejora, evitar contrataciones innecesarias, prevenir situaciones que pongan en riesgo la competencia y lograr la coherencia con los objetivos estratégicos fijados por los órganos de gobierno de la Generalitat. De este modo, no solo se da cumplimiento al mandato del art. 28.4 LCSP, sino que además se conseguirá un importante ahorro de recursos económicos, al obviarse adquisiciones u obras duplicadas o innecesarias.

De dicha Dirección General, encuadrada dentro de la Conselleria competente en materia de Hacienda, dependerá además **la Mesa General Permanente de Contratación** de la Generalitat, con competencias sobre adjudicación de contratos públicos que superen determinados umbrales de valor estimado. No obstante, y sin perjuicio de los casos en que se acuerde la centralización de determinadas adquisiciones, son las distintas Consellerias las que mejor conocen sus necesidades. Por ello, estas últimas seguirán siendo competentes para adoptar la iniciativa de la contratación, preparación del contrato, designación del responsable del contrato y control de su ejecución.

En apoyo a las mesas de contratación de las distintas consellerias, así como en apoyo de la Mesa General Permanente de contratación en la valoración de los criterios no automáticos, se podrá, puntualmente, proceder a externalizar un **servicio de apoyo y asesoramiento**. En cuyo caso de forma inmediata deberá licitarse el correspondiente acuerdo marco. Debe, en todo caso, garantizarse la independencia de los expertos que integren los comités de apoyo, tanto respecto del órgano de contratación como respecto de las empresas del sector. No obstante, la externalización solo abarcará la emisión de informes, correspondiendo en todo caso la propuesta a las Mesas. De esta manera, se cumple con las exigencias derivadas de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS), expresadas por ejemplo en su sentencia de cuatro de noviembre de 2015. Como afirma la STS de 14 de septiembre de 2020, si bien en relación con el uso de medios propios para tramitar procedimientos sancionadores, no resulta posible la externalización, de forma permanente y generalizada, de la total tramitación del procedimiento, incluyendo la propuesta de resolución; pero sí cabe la externalización de funciones concretas de apoyo material o técnico.

Por otra parte, y en la línea señalada por el Real Decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre, se confiere a **la Junta Superior de contratación de la Generalitat la potestad de emitir instrucciones vinculantes** en relación con los contratos que vayan a financiarse, en todo o en parte, con el Instrumento europeo de recuperación, que se adjudiquen por cualquier órgano de la Generalitat o cualquier organismo del sector público valenciano.

II. En cuanto a las **medidas de agilización**, estas tienen que ver con diversas cuestiones relacionadas con su gestión. En primer lugar, con la **preparación del contrato.** Por ello, las medidas contenidas en este Informe pretenden agilizar y racionalizar los expedientes de contratación, sin merma de las garantías.

Esto pasa, en primer lugar, por la **eliminación de la duplicación de controles previos**. No se trata de eliminar controles, sino de suprimir duplicidades innecesarias. Los informes preceptivos que deben emitir tanto la Abogacía de la Generalitat como la Intervención, no deben solaparse en cuanto a sus contenidos. Aquellos contenidos que hayan sido objeto ya de informe por la Abogacía, no deben ser de nuevo informados por la Intervención cuando se trate de los contratos financiados con el Instrumento europeo de recuperación. En efecto, si consideramos el elevado volumen de contratación que se generará a consecuencia del Instrumento europeo, la actual extensión de la fiscalización previa impedirá con toda seguridad que la misma se verifique dentro de plazo. Y esto es lo que se debe evitar, considerando las exigencias de justificación del empleo de los fondos ante la Unión europea en plazos perentorios, y la consiguiente necesidad de impedir repercusiones financieras negativas para España y la Comunitat Valenciana debido al incumplimiento de estos plazos.

Por ello, y siguiendo asimismo la línea del Real Decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre, la **fiscalización previa debe circunscribirse**, en estos contratos, a lo previsto en el art. 102, letras a, b, c y d) y e) de la Ley 1/2015, de la Generalitat, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

Por lo demás, **no será de aplicación,** en ningún caso, la **autorización del Consell**, en la línea de lo dispuesto para los contratos del sector público estatal en el art. 49 del Real Decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre.

En el ámbito de los **contratos de obra**, a fin de evitar la doble adjudicación (proyecto y después ejecución de la obra) preferentemente los proyectos serán redactados por los servicios técnicos de las distintas consellerias. Ello es coherente con la exigencia de justificar la externalización de los servicios, prevista en el art. 30.3 LCSP. Para cuando ello no fuera posible, podrían licitarse ya acuerdos marco para la adjudicación más rápida de los correspondientes contratos de servicios.

III. Dentro asimismo de la **preparación del contrato,** hay que hacer asimismo mención a los **pliegos de prescripciones técnicas y** a los **pliegos de cláusulas administrativas**. En este sentido, resulta imperativo que se aprueben pliegos modelo (*pliegos tipo*, en la terminología del Real decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre), a los que en principio deberá ajustarse el órgano de contratación, salvo que se justifique en el expediente de contratación la concurrencia de peculiaridades que exijan el apartamiento de estos

pliegos tipo o modelo. En efecto, el recurso a estos pliegos modelo o pliegos tipo resulta **esencial** para agilizar los expedientes de contratación y coadyuvar así a la justificación en plazo del empleo de los fondos europeos.

III.1 En cuanto a los **pliegos de cláusulas administrativas,** cuando se trate de contratos sustancialmente coincidentes, proponemos la aplicación de **criterios de adjudicación estándar**. Esto permitirá que, una vez informados los mismos por primera vez por la Abogacía de la Generalitat, no proceda la emisión de nuevos informes en relación con ellos; de modo que el órgano de contratación quedará habilitado para licitar una vez verificada la fiscalización abreviada por la Intervención.

De cualquier modo, tanto los criterios de adjudicación como los requisitos de solvencia deberán tener en cuenta la exigencia de **favorecer el acceso a las PYMES** a la contratación pública. Por ello, la regla general es que deberá **preverse la división en lotes**, salvo que ello fuera contrario al objeto y finalidad del contrato o cuando el escaso valor estimado del mismo no lo justifique; todo lo cual deberá motivarse adecuadamente en el expediente de contratación. Con esta misma finalidad, los pliegos limitarán el número de lotes que puedan adjudicarse al mismo licitador. Con esa misma finalidad de dar acceso a las PYMES, siempre con respeto a las previsiones de la normativa básica estatal, debe fomentarse la posibilidad de subcontratación.

Los pliegos tipo deben además establecer medidas que garanticen la correcta ejecución del contrato. Por ello, en los mismos, tal como ya se establece en los pliegos tipo actualmente existentes en la Generalitat**, deberá necesariamente preverse la posibilidad de cesión**, para evitar que problemas asociados por ejemplo al riesgo de insolvencia sobrevenida del contratista inicial, conduzcan a la resolución del contrato. En esa misma línea de garantizar la correcta ejecución del contrato, cuando concurran las circunstancias previstas en el art. 107.2 de la LCSP -en especial en contratos con elevado valor estimado- se podrá exigir garantía complementaria. En cambio, considerando la actual situación económica, **no debe exigirse a los licitadores garantía provisional**, que puede ser disuasoria de la presentación de ofertas adecuadas; en especial, por parte de las PYMES.

Como medida de estímulo a la correcta y tempestiva ejecución, en contratos de gran complejidad, se podrán establecer **variaciones en los precios en función del cumplimiento de los objetivos de rendimiento,** conforme al art. 102.6 LCSP.

En relación con los **criterios sociales, ambientales y relativos a la innovación**, se debe recordar que la Generalitat no ha creado un órgano propio de recursos contractuales, de modo que sus contratos son recurribles ante el TARC, cuyas resoluciones son ejecutivas y, además, de difícil suspensión por parte de los órganos judiciales (STS de 23 de octubre de 2014, por todas). Por ello, si se quiere que la contratación resulte ágil, eficaz y sin contratiempos, deben evitarse aquellos contenidos de los pliegos que, previsiblemente, den lugar a la estimación de recursos por parte del TARC. Tengamos en cuenta que, si el TARC estima el recurso contra un pliego y anula un criterio de adjudicación, ello exige convocar de nuevo la licitación, con todo lo que ello supone.

A este respecto, incontables resoluciones del TARC anulan criterios sociales de adjudicación del contrato. En unos casos, ello se debe a que el criterio no se vincula al objeto del contrato sino a la política general de la empresa. Más difícil de salvar, no obstante, es el problema relativo a la vinculación del criterio social con el rendimiento de la oferta. En este punto, un porcentaje elevadísimo de resoluciones del TARC anulan este tipo de criterios sociales, por considerar que, aunque los mismos se vinculen al objeto del contrato, carecen de repercusión sobre el rendimiento de la oferta, como con carácter básico exige el art. 145 LCSP. Con independencia de que se comparta o no este criterio del TARC, de nada servirá obtener una sentencia favorable a la Generalitat pasados tres, cuatro o cinco años.

Debido a lo anterior, se considera que **los criterios sociales deben quedar circunscritos a las condiciones especiales de ejecución del contrato.** Además, ello es coherente con las previsiones de la Ley 18/2018, de 13 de julio, para el fomento de la responsabilidad social, cuyo artículo 13 exige que exista al menos un criterio social, pero permite que el mismo se sitúe tanto entre los criterios de adjudicación, como entre las condiciones especiales de ejecución.

En cambio, ningún problema existe en que se introduzcan **criterios medioambientales**, y criterios ligados a la introducción de **soluciones innovadoras**, entre los criterios de **puntuación de las ofertas**, siempre y cuando los mismos queden vinculados al objeto del contrato y mejoren el rendimiento de las ofertas. Será además indispensable que los mismos se encuentren adecuadamente definidos y cumplan con el requisito de mensurabilidad exigido por la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (por todas, sentencia Wienstrom). En particular, en el caso de contratos públicos de obras de edificación, y en contratos para servicios complementarios de las obras de edificación, se tendrá en cuenta la **Guía Verde de Medidas Medioambientales** en la contratación pública en el ámbito de la Edificación de la Generalitat. En los contratos en los que la innovación sea un elemento para considerar, los pliegos deberán prever expresamente la posibilidad de que las ofertas comprendan mejoras del art. 145.7 LCSP.

Como **condiciones especiales de ejecución**, podrán establecerse criterios de carácter ambiental, social o relativos a **la introducción de soluciones innovadoras**, siempre vinculadas al objeto del contrato y ajenas a la responsabilidad social corporativa general de la empresa. A fin de que la contratación pública constituya, además de un instrumento para la adquisición en las mejores condiciones de obras, suministros y servicios, un mecanismo de implementación de políticas sociales, deberá establecerse al menos una condición especial de ejecución de carácter social.

III.2 En lo que respecta a los **Pliegos de prescripciones técnicas**, al igual que sucede con los pliegos de cláusulas administrativas, se aprobarán **pliegos tipo** de prescripciones técnicas para contratos cuyo objeto sea sustancialmente coincidente. Obviamente, en la medida en que un pliego tipo ya se encuentre debidamente informado por los órganos internos de control, la utilización de dicho pliego tipo, junto con un pliego tipo de cláusulas administrativas particulares, deberá permitir la apertura del procedimiento de adjudicación del contrato una vez verificada la fiscalización previa simplificada.

En todos los contratos, los pliegos de prescripciones técnicas podrán **incorporar aspectos medioambientales y sociales** al definir los productos servicios u obras. Además, a fin de favorecer la recepción de ofertas innovadoras, los pliegos de prescripciones técnicas, en especial en los contratos de suministros y servicios, definirán los requisitos de la prestación, siempre que sea posible, conforme a niveles de rendimiento y funcionalidad; en la línea apuntada por la STJUE Roche Lituania.

IV. En relación con **la adjudicación del contrato,** el objetivo primordial debe ser la **aceleración del procedimiento de selección del contratista**. En este punto, la normativa autonómica queda sometida a un margen bastante estrecho de actuación, tal como se deduce por ejemplo de la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 237/2015, debido a la extensión y detallismo de la normativa estatal básica; detallismo y extensión que, en todo caso, va en línea con la jurisprudencia constitucional, ya desde la STC 141/1993.

En este punto, la Generalitat debe **aprovechar las previsiones de flexibilización que brinda el Real Decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre**. En especial, la regulación contenida en dicha norma para el **procedimiento abierto simplificado** y el **procedimiento abierto simplificado abreviado** en relación con los contratos y acuerdos marco que se financien con el Plan de recuperación, transformación y resiliencia. **Por ello, cuando proceda por razón de la cuantía, se aplicarán estos procedimientos de forma preferente**.

Con el fin de agilizar la adjudicación, en estos procedimientos, así como en el procedimiento abierto ordinario, deberá conferirse **prioridad a los criterios de adjudicación de carácter automático**, salvo que se trate de prestaciones intelectuales o cuando el objeto del contrato lo desaconseje terminantemente; circunstancia que deberá justificarse en el expediente. Con esa misma finalidad, para la valoración de los criterios automáticos se preverán en los pliegos fórmulas, cuya aplicación se realizará mediante procedimientos informáticos. Para garantizar adecuadamente la transparencia, así como la seguridad jurídica de los licitadores, junto a la documentación que rige la licitación se publicará en el perfil del contratante **una guía, a efectos de orientar en la formulación de las ofertas**, sobre el modo en que se aplicarán estas fórmulas.
El mayor peso que, como regla general, debe darse a los criterios cuantitativos no significa, sin embargo, que los criterios de índole cualitativa deban descuidarse. Por ello, es conveniente recalcar que, cuando se prevean criterios distintos al precio, **podrá establecerse en los pliegos**, cuando resulte procedente**, la exigencia de superar unos determinados umbrales de puntuación** en dichos criterios, como requisito eliminatorio de las ofertas. Esto es una práctica plenamente avalada por el TJUE en su sentencia Montte; y puede resultar de especial interés para impulsar la innovación y la introducción en los contratos de criterios ambientales y vinculados a la eficiencia energética.

Sin perjuicio de poder acudir, cuando se den los requisitos necesarios, a la tramitación urgente regulada en el art. 50 del Real decreto ley 36/2020, del 30 de diciembre, o al procedimiento negociado sin publicidad por motivos de urgencia, cuando se den las circunstancias previstas en el art. 168 e) de la LCSP, deben **impulsarse otras medidas de agilización**, **como el recurso a los acuerdos-marco también,**

en los contratos armonizados de naturaleza no concesional en los que no sea posible motivar suficientemente la urgencia en los términos del art. 50-1 e) del Real Decreto ley 36/2020.

En cualquier caso, y aunque la orientación prioritaria debe ser la aceleración de los procedimientos de adjudicación de los contratos, la **introducción de soluciones innovadoras** podrá, en algún caso, exigir otros mecanismos previstos en la LCSP y en la normativa europea. Al respecto, no debe olvidarse que muchos de los grandes proyectos y líneas de actuación en que deba materializarse la inversión de estos fondos se incardinan en ámbitos donde la innovación es una prioridad. Ello además tiene sentido, porque no se trata simplemente de gastar dichos fondos dentro de plazo, sino de ejecutar inversiones que resulten rentables a medio plazo y que permitan llegar a una situación de crecimiento económico sostenible. Por ello, aun cuando el grueso de las medidas contenidas en esta norma van en la línea de facilitar una rápida preparación y adjudicación de los contratos públicos, y de permitir además que su ejecución llegue tempestivamente a buen puerto, las mismas deberán complementarse con el recurso, en determinados casos en que los aspectos ligados a la innovación sean prioritarios, a mecanismos como el **diálogo competitivo**, eventualmente el procedimiento negociado con anuncio de licitación (aplicable en los mismos supuestos que el diálogo competitivo) o la asociación para la innovación. Además, mecanismos como las **consultas preliminares** del art. 115 LCSP, que pueden perfectamente desarrollarse en el plazo de tan solo un mes, pueden asimismo permitir una cierta colaboración público-privada informal que facilite la introducción de soluciones innovadoras en determinados casos.

V. Deben asimismo establecerse medidas tendentes a **asegurar la ejecución adecuada de los contratos** celebrados, de manera que, por una parte, sea posible justificar el uso correcto de los fondos europeos dentro de plazo y, por otra, el empleo de dichos fondos sirva eficaz, eficiente y positivamente a la modernización, la digitalización, la innovación, la eficiencia energética o la lucha contra el cambio climático.

Con este fin, debe potenciarse la figura del **responsable del contrato**, prevista en el art. 62 de la LCSP. La figura es esencial no solo para garantizar la correcta ejecución del núcleo de la prestación, sino asimismo para salvaguardar el correcto cumplimiento de todos los compromisos sociales, ambientales o relativos a la innovación que haya asumido el contratista.

Por ello se podría establecer la obligación, por parte del responsable del contrato, de remitir cada tres meses al órgano de contratación un **informe de evaluación** relativo a la ejecución del contrato. En dichos informes se verificará la suficiencia y adecuación de los medios personales y materiales adscritos al contrato, y en su caso se propondrán las correspondientes modificaciones. De la misma manera, se valorará la aptitud de los subcontratistas y, en su caso, se propondrá su sustitución. Cuando proceda, dicho informe propondrá las medidas correctoras adecuadas, incluyendo penalidades y sanciones.

Con la misma finalidad de garantizar la correcta ejecución del contrato, en los pliegos se establecerá la exigencia, cuando se pretenda subcontratar parte de la prestación, de **determinar en la oferta tanto la identidad del subcontratista** como la parte de prestación cuya subcontratación se pretende. De este modo, se garantiza desde el principio un cierto control por parte del órgano de contratación sobre las aptitudes del subcontratista.

Adicionalmente, para asegurar la correcta y puntual ejecución del contrato, resulta esencial que los pliegos establezcan **penalidades** por incumplimiento o cumplimiento parcial o defectuoso. Esas penalidades deben ser **suficientemente disuasorias**, de forma que el contratista nunca resulte beneficiado ante un incumplimiento defectuoso o parcial del contrato. Su previsión, además, puede llegar a evitar que se tenga finalmente que recurrir a la decisión, siempre traumática, de resolver el contrato.

No obstante, para el caso en que, como último recurso, se deba acudir a dicha resolución por causa imputable al contratista, como medida de agilización se establece **que la tramitación del procedimiento de resolución, en estos casos, podrá ser simultánea a la tramitación del procedimiento para la declaración de la correspondiente prohibición para contratar**. Sin perjuicio de que, conforme al art. 71 LCSP, la resolución de prohibición solo podrá dictarse una vez firme la resolución del contrato. Ello contribuirá a impedir que vuelvan a presentarse a licitaciones ofertantes que no cumplen con unos mínimos de fiabilidad profesional.

3.3 MEDIDAS PROPUESTAS

Las medidas que se proponen por el grupo de trabajo no comportan la derogación de ninguna de las vigentes en la Generalitat en materia de contratación, habida cuenta de que son prácticamente inexistentes. Las medidas concretas a recoger en una norma se limitan a desarrollar y establecer disposiciones para la aplicación de la LCSP y del Real Decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre, circunscribiéndose a los contratos de la Generalitat Valenciana, entidades dependientes y Universidades públicas valencianas, que se financien con cargo al Instrumento europeo de reconstrucción.

Tal como se ha expresado más arriba, la norma guardaría perfecta coherencia con las previsiones de la normativa básica estatal y de la normativa aprobada por el Estado y para el Estado. Y, asimismo, sería acorde con la normativa europea, plasmada esencialmente, y por lo que aquí importa, en las directivas 23, 24 y 25/2014. Así, se trataría de dar **efectividad** a las previsiones relativas al procedimiento abierto simplificado y al procedimiento simplificado abreviado contenidas en el Real decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre, así como a las previsiones relativas a los pliegos tipo en dicha norma y en el art. 122.7 LCSP. Resultaría asimismo clara la coherencia de la misma con otras previsiones, como el art. 30.3 de la LCSP. Asimismo, la norma guardaría coherencia con las previsiones relativas a la aplicación de fórmulas y métodos electrónicos en la evaluación de las ofertas, a que alude los arts. 143 y 146 LCSP. De la misma manera, la norma sería coherente con las previsiones relativas a la introducción de cláusulas ambientales y sociales y la promoción de la innovación en la contratación, en la línea de la directiva 24/2014 y de la LCSP.

La norma propuesta no incluiría trámites nuevos que compliquen los procedimientos de contratación. Al contrario, como se ha expuesto, se tiende a la simplificación, sin merma de las garantías.

Esta norma tendría vigencia indefinida, si bien solo sería de aplicación a los contratos públicos que se financien con el Instrumento europeo de recuperación. Por los mismos motivos de urgencia que exigen su aprobación mediante un Real decreto ley, la misma entraría en vigor al día siguiente a su publicación.

En cuanto a los títulos competenciales, el art. 50.2 del EACV confiere competencias sobre desarrollo legislativo y ejecución en materia de contratos y concesiones administrativas. La norma no contradeciría la legislación básica estatal, que es lo que exige la STC 237/2015, sino que se limitaría a desarrollarla en algunos puntos, favorecer su aplicación, y extender a la Generalitat determinadas previsiones que la normativa estatal establece para los contratos del sector público estatal.

El **inventario de medidas propuestas**, su justificación específica y la redacción que se propone es **la siguiente**:

Medida 1. Ámbito de aplicación_del Decreto-Ley. Se entiende prioritario establecer la tipología de contratos de la LCSP y de sistemas de racionalización a los que se aplican las medidas y sobre todo incluir a las Universidades dependientes de la Generalitat. Estas son grandes receptoras de fondos y, además, previsiblemente tendrán un papel importante en cuanto a la ejecución del Instrumento europeo de recuperación, considerando su labor en transferencia del conocimiento y en la innovación.

"Art. XX Ámbito de aplicación.

Las medidas establecidas en este Título serán de aplicación a todos los contratos del sector público, incluyendo los contratos subvencionados, acuerdos marco financiados, en todo o en parte, con los fondos provenientes del Mecanismo de recuperación y Resiliencia, tramitados por la Administración de la Generalitat, su sector público instrumental, así como por las Universidades públicas valencianas.

Medida 2. Planificación estratégica de la contratación para acelerar los procedimientos de contratación y evitar el fraccionamiento de los contratos, que podría ser un problema a la hora de certificar el uso de los fondos ante la Comisión europea.

"Art. XX Planificación de la contratación

La Administración de la Generalitat, su sector público instrumental y las Universidades dependientes programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales. Todas ellas darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 LCSP, que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada.

Medida 3. Aspectos organizativos: **Se propone la creación de una Dirección General de Contratación Pública**, de la que dependerán los Servicios de contratación. Estos servicios tendrán competencias exclusivamente sobre contratación, y no sobre expropiaciones, gestión patrimonial ni asuntos generales. De dicha Dirección General dependerá una Mesa permanente de contratación. Dicha Mesa se encargará de la licitación y adjudicación de contratos del sector público, especialmente aquellos cuyo valor estimado sea elevado. Las distintas consellerias seguirán siendo competentes para adoptar la iniciativa de la contratación, preparación del contrato, designación del responsable del contrato y control de su ejecución. Ello, sin perjuicio de las competencias actuales de la central de compras de la Generalidad.

"Art. XX Aspectos organizativos"

1.Se creará la Dirección General De Contratación Pública en la consellleria competente en materia de Hacienda con las competencias que el Reglamento orgánico y de funcionamiento determine. Las Unidades de Contratación de las Consellerias dependerán de la Dirección General que se crea.
2. La Dirección General de Contratación podrá actuar como Mesa permanente de contratación en aquellos contratos que por su elevado valor estimado así se establezca.
3. Las distintas Consellerias seguirán siendo competentes para adoptar la iniciativa de la contratación, preparación del contrato, designación del responsable del contrato y control de su ejecución. Todo ello, sin perjuicio de las competencias actuales de la Central de Compras de la Generalitat."

Medida 4: Preparación del contrato: Se propone eliminar duplicidades en la emisión de informes preceptivos. La Intervención General y sus Intervenciones delegadas limitarán la fiscalización a los extremos básicos contenidos en el art. 102. letras a, b, c y d) y e) de la Ley 1/2015, de la Generalitat, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones. No será de aplicación en ningún caso la autorización del Consell, conforme al art.49 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre.
Los informes preceptivos deberán imperativamente emitirse dentro del plazo previsto para ello, considerando además las peculiaridades de la tramitación de urgencia cuando se utilice en los casos previstos en el art. 119 de la LCSP

" Art. XX Preparación del contrato

1. La Intervención General y sus Intervenciones delegadas limitarán la fiscalización a los extremos básicos contenidos en el art. 102, letras a), b), c) d) y e) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.
2. Los informes preceptivos deberán emitirse dentro del plazo previsto para ello en sus respectivas normas.
3. No será de aplicación la autorización del Consell, conforme a lo dispuesto para el sector público estatal en el art. 49 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."

Medida 5: A fin de **favorecer la innovación,** puede ser conveniente, en determinados contratos, acudir al trámite de consultas preliminares regulado en el art. 115 LCSP. Conviene reducir el plazo de estas consultas a diez días, como hace el decreto ley catalán 5/2021, con el fin de agilizar la tramitación.

Art XX Consultas preliminares

"Se acudirá al trámite de las consultas preliminares al mercado en todos aquellos contratos en que dicho trámite resulte conveniente, a fin de introducir soluciones innovadoras y permitir al órgano de contratación conocer mejor el modo de hacer frente a las necesidades que pretenden satisfacerse. El plazo de estas consultas se fija en diez días".

Medida 6: Pliegos de cláusulas administrativas y pliegos de prescripciones técnicas: Elaboración de pliegos tipo, tanto de cláusulas administrativas como de prescripciones técnicas, adaptados a las peculiaridades de la contratación financiada con los fondos europeos de reconstrucción. Se considera necesario que los criterios sociales sean condiciones especiales de ejecución, dado que el TARC ha venido sistemáticamente anulando los pliegos aprobados en la Comunitat Valenciana y que contenían cláusulas sociales como criterio de puntuación de las ofertas, al no justificar claramente en qué medida mejorarían el rendimiento de las ofertas. Se establecen los pliegos tipo y los modelos de pliegos con criterios de adjudicación homogéneos.

"Art. XX Pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas

Se aprobarán modelos de pliegos de cláusulas administrativas, así como de prescripciones técnicas, con el fin de agilizar los procesos de contratación.

1. En relación con los pliegos de cláusulas administrativas, se aplicarán las siguientes normas:

a) Si el órgano de contratación decide apartarse del modelo de pliego, deberá justificar en el expediente la inadecuación del mismo para la cobertura de sus necesidades.
b) Cuando se trate de contratos sustancialmente coincidentes, se aplicarán criterios de adjudicación estándar, de forma que, una vez informados por primera vez por la Abogacía de la Generalitat, no procederá la emisión de nuevos informes en relación con ellos, por lo que después de realizada la fiscalización abreviada por la Intervención delegada, podrá licitarse con base en los mismos.
c) La solvencia económica y financiera y técnica y profesional, será proporcionada y vinculada al objeto del contrato, considerando además la posible división en lotes. Los requisitos de solvencia tendrán en cuenta la exigencia de favorecer el acceso de las PYMES a la contratación pública.
d) Salvo que dificulte la correcta ejecución del contrato o cuando por su escaso valor estimado no se justifique, deberá procederse a la división en lotes, con el fin de dar acceso a las PYMES. Con esta misma finalidad, en los pliegos se limitará el número de lotes al que puedan presentarse o que puedan adjudicarse al mismo licitador.
e) Se preverá expresamente la posibilidad de cesión del contrato.

f) En ningún caso se exigirá a los licitadores garantía provisional. En los contratos que por su cuantía se encuentren sujetos a regulación armonizada, se podrá exigir la garantía complementaria, cuando concurran las circunstancias previstas en el art. 107.2 LCSP.
g) En contratos complejos o que introduzcan innovación, se podrá establecer variaciones en los precios en función del cumplimiento de los objetivos de rendimiento, de conformidad con lo dispuesto en el art. 102.6 LCSP.
h) Cuando proceda establecer criterios cualitativos de puntuación de las ofertas, los mismos podrán venir referidos a la defensa del medio ambiente, así como a la innovación, siempre que se hallen vinculados al objeto del contrato y mejoren el rendimiento de las ofertas. En particular, en el caso de contratos públicos de obras de edificación, y en los contratos para servicios complementarios de las obras de edificación, se tendrá en cuenta la Guía Verde de Medidas Medioambientales en la contratación pública en el ámbito de la Edificación de la Generalitat.
i) Como condiciones especiales de ejecución podrán establecerse criterios de carácter ambiental, social o relativos a la introducción de soluciones innovadoras, siempre vinculadas al objeto del contrato y ajenas a la responsabilidad social corporativa general de la empresa. Se establecerá al menos una condición de carácter social

2. En relación con los pliegos de prescripciones técnicas para contratos cuyo objeto sea sustancialmente coincidente, se aplicarán las siguientes normas:

a) Los pliegos de prescripciones técnicas, en especial en los contratos de suministros y servicios, siempre que sea posible, definirán los requisitos de la prestación conforme a niveles de rendimiento y funcionalidad, a fin de favorecer la recepción de ofertas innovadoras.
b) En todos los contratos, los pliegos de prescripciones técnicas podrán incorporar aspectos medioambientales, sociales y de innovación al definir los productos servicios u obras. "

Medida 7. Tramitación y Adjudicación. Aunque en el art. 50 del Real decreto ley 36/2020 se prevé la tramitación de urgencia, la norma no permite la utilización indiscriminada de este procedimiento. Como bien indica la reciente instrucción de la Junta Consultiva de Contratación Pública, debe justificarse la urgencia en el expediente para poder aplicar esta tramitación. Lo mismo ocurre con el procedimiento negociado por urgencia por causas imprevistas.

"Art XX Tramitación y adjudicación del contrato

1.Los órganos de contratación deberán examinar si la situación de urgencia impide la tramitación ordinaria de los procedimientos de licitación, procediendo a aplicar la tramitación urgente del expediente de conformidad con el artículo 119 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, con las especialidades del art. 50 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. No procederá la tramitación de urgencia en los contratos concesionales.
2. En los supuestos en los que proceda y siempre que el objeto del contrato y ejecución lo permitan se acudirá al procedimiento abierto simplificado y al procedimiento simplificado abreviado. No se recurrirá

al procedimiento abierto ordinario cuando, por razón de la cuantía y del objeto del contrato, resulten aplicables el procedimiento abierto simplificado o el procedimiento simplificado abreviado.
3. En el procedimiento abierto ordinario, así como en el abierto simplificado y simplificado abreviado deberá darse prioridad a los criterios de adjudicación de carácter automático, salvo en los casos en que se trate de prestaciones intelectuales o cuando el objeto del contrato lo desaconseje, lo que deberá justificarse en el expediente, debiendo estar a los porcentajes señalados en 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
4. Cuando se prevean criterios distintos al precio, podrá establecerse en los pliegos, la exigencia de superar unos determinados umbrales de puntuación en dichos criterios, como requisito eliminatorio de las ofertas
5.Podrá recurrirse al procedimiento negociado sin publicidad, por razones de urgencia, en los términos y con las condiciones previstos en el art. 168 e) de la Ley de Contratos del Sector Público. Igualmente, se podrán utilizar los acuerdos marco para una contratación posterior ágil, a través de los contratos basados.
6. En apoyo a las Mesas de contratación, así como en apoyo de la Mesa permanente de contratación, en la valoración de los criterios no automáticos, se podrá proceder a externalizar servicios de apoyo y asesoramiento, a cuyo efecto en el plazo de dos meses a contar desde la entrada en vigor de esta norma deberá licitarse el correspondiente acuerdo marco, para la adjudicación más ágil de los contratos en él basados.
Deberá garantizarse la independencia de los expertos que integren los servicios de apoyo, tanto respecto del órgano de contratación como respecto de las empresas del sector. En todo caso, la externalización solo abarcará la emisión de informes, correspondiendo en todo caso la propuesta a las Mesas de contratación."

Medida 8: Responsable del contrato. Figura fundamental que deberá seguir la ejecución del contrato y el cumplimiento de las condiciones de la oferta, así como proponer la imposición de penalidades y dar cuenta al órgano de contratación sobre la ejecución y correcto cumplimiento del contrato. Resulta en este caso necesario proponer actuaciones muy claras

"Art. XX Responsable del contrato

1.El órgano de contratación designará a un responsable del contrato. Al responsable del contrato corresponderá velar por la buena ejecución del contrato, el cumplimiento por parte del contratista de todas las obligaciones calificadas como esenciales -incluyendo las cláusulas medioambientales, sociales o relativas a la innovación- y, en su caso, proponer las penalidades y sanciones a que hubiere lugar. Le corresponderá asimismo evaluar la aptitud de los subcontratistas y, en su caso, proponer su sustitución, así como verificar la suficiencia y adecuación de los medios personales y materiales adscritos al contrato y proponer, cuando proceda, modificaciones en este aspecto.
2.El responsable del contrato deberá, cada tres meses, evaluar la ejecución del contrato, y emitir el correspondiente informe al órgano de contratación, donde en su caso propondrá las medidas correctoras adecuadas. "

Medida 9. Otras medidas en materia de Contratación. Ejecución de los contratos. Aquí se pretende conocer a priori las previsiones de los licitadores sobre el uso a la subcontratación y sobre la identidad de los subcontratistas. También resultan imprescindibles otras medidas, como el establecimiento de penalidades disuasorias que garanticen la ejecución correcta del contrato, pero evitando su resolución.

Se deberían asimismo potenciar los Acuerdos marco en el ámbito de los servicios complementarios de obra para evitar la convocatoria de varias licitaciones simultáneas: Redacción de proyecto, dirección de obras y la propia ejecución de obras. Lo ideal sería que los servicios técnicos de las Consellerias redacten los proyectos. A este fin, resultaría necesario en muchos casos dotarlos convenientemente. La alternativa estriba en el recurso a los acuerdos marcos, que permiten adjudicar de forma ágil y sencilla los contratos basados en los mismos.

"Art. XX Otras Medidas en materia de contratación. Ejecución de los contratos.

1.En los pliegos se deberá establecer expresamente que los licitadores indiquen en la oferta la parte del contrato que tengan previsto subcontratar, señalando su importe, y el nombre o el perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los subcontratistas a los que se vaya a encomendar su realización
2. En los pliegos se deberán establecer penalidades por incumplimientos o cumplimiento parcial o defectuoso, así como por incumplimiento de las obligaciones calificadas como esenciales. Estas penalidades y sanciones se harán efectivas, en primer lugar, sobre el precio del contrato. Estas medidas deberán ser suficientemente disuasorias, de forma que nunca el cumplimiento defectuoso del contrato o la comisien de una infracción, pueda resultar beneficioso para el contratista.
3. La tramitación de los procedimientos de resolución del contrato por causa imputable al contratista podrá ser simultanea a la tramitación del procedimiento para la declaración de la correspondiente prohibición para contratar, sin perjuicio de que, conforme al art. 71 LCSP, la resolución de prohibición solo podrá dictarse una vez firme la resolución del contrato.
4. En el ámbito de los contratos de obra, a fin de evitar la adjudicación simultánea de los servicios complementarios de la ejecución de obras y el propio contrato de obra, los proyectos serán redactados por los servicios téchicos de las distintas consellerias. De no ser posible, podrán licitarse acuerdos marco para la adjudicación de todos los servicios complementarios de las obras."

A modo de resumen gráfico, en este Eje I, se establecen 9 líneas de medidas que se desglosan en 31 propuestas de acciones:

4. MEDIDAS EN MATERIA DE TRAMITACIÓN DE LOS CONVENIOS ADMINISTRATIVOS Y GESTIÓN DE SUBVENCIONES (EJE II)

DEBILIDADES > OBJETIVOS > MEDIDAS

4.1. PROBLEMAS DETECTADOS

Las medidas de agilización en materia de Convenios administrativos y Subvenciones financiables con fondos europeos, se contienen en los arts. 59 (en orden a los convenios), 60 a 65 (en materia de subvenciones) del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre dictado por el Estado. Tan solo tienen el carácter de básicos el art. 60.1, el 61.1 y el 62.1. Esta circunstancia aconseja **que la Generalitat legisle, en estos ámbitos,** de modo análogo, para evitar la reproducción de los problemas que lastran un uso eficaz de estos instrumentos de gestión: la **demora** y el **exceso de documentación** requerida en su tramitación.

4.2 OBJETIVOS A CONSEGUIR

- ✓ **Simplificación de la tramitación de los Convenios Administrativos.**
- ✓ **Simplificación de la tramitación de las convocatorias de las Subvenciones y de la fase de justificación**

- En materia de **simplificación de la tramitación de los Convenios Administrativos:**

  - ✓ **Permitir que las entidades privadas colaboren** con la Administración.
  - ✓ **Eliminar diligencias** sin merma de merma de control en los convenios administrativos.
  - ✓ Permitir la **tramitación anticipada** de los expedientes de convenios administrativos.
  - ✓ Permitir la **percepción de anticipos por operaciones preparatorias** para realizar actuaciones financiadas.
  - ✓ **Ampliar la duración** de los convenios administrativos.

- En materia de **gestión de subvenciones**:

  - ✓ Contemplar **la posible utilización del procedimiento de urgencia**, cuando así lo aconsejen razones de interés general.
  - ✓ **Simplificar la tramitación de las convocatorias** tanto interna, en relación con los requisitos internos para su aprobación, como externamente, en relación con la documentación a presentar por los posibles beneficiarios. Simplificación que también se hace extensiva a la fase de justificación de su aplicación.
  - ✓ **Simplificar la documentación que tienen que presentar los beneficiarios de las subvenciones** para justificar su aplicación, recogiendo, entre otras, medidas tales como la elevación del umbral económico para la presentación de una cuenta justificativa simplificada y para la acreditación de que se encuentran al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social, o la posibilidad de realizar compensaciones entre los conceptos presupuestados, siempre que se dirijan a alcanzar el fin de la subvención, en las memorias económicas a presentar.
  - ✓ Incorporar la **concesión de subvenciones de concurrencia no competitiva** para financiar actuaciones o situaciones concretas que no requieran de valoración comparativa con otras propuestas.

4.3. MEDIDAS PROPUESTAS

A este respecto, se formulan propuestas que complementan las disposiciones estatales, concluyendo con una relativa al control de actuación.

Medida 1. Medidas relativas a la gestión de convenios administrativos
Con el fin de facilitar la colaboración interadministrativa y con el sector privado, las Administraciones Públicas de la Generalitat Valenciana y las entidades de su sector público, incluidas las universidades públicas y entes dependientes, deben 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 Mecanismo de Recuperación y Resiliencia con el objetivo de facilitar y agilizar los procedimientos aplicables y contribuir al cumplimiento de sus objetivos.

"Art. XX Medidas de agilización de la tramitación de Convenios administrativos

Los convenios previstos en este apartado se rigen por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, en aquello que sea aplicable con las especialidades siguientes:

a) Su tramitación y formalización tiene carácter preferente y se rige por los principios de simplificación y agilización con el objetivo de garantizar los cumplimientos eficaces de las finalidades perseguidos con su formalización. A estos efectos, 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 que deban tener efectos en el siguiente ejercicio presupuestario de forma anticipada si bien el pago, si procede, no se producirá hasta el ejercicio siguiente.
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) Una vez formalizados los convenios en los que sea parte la Administración de la Generalitat o las entidades de su sector público, estos se publican en el Registro de convenios de colaboración y cooperación de la Generalitat Valenciana de acuerdo con la normativa aplicable.
e) El órgano competente para suscribir convenios puede aprobar modelos tipo de convenios con el fin de facilitar la tramitación y formalización.

Medida 2. Especialidades en la tramitación de subvenciones y ayudas
Los órganos concedentes de subvenciones y ayudas pueden adoptar medidas de flexibilización, de acuerdo con la normativa de subvenciones y de procedimiento administrativo común, con relación a las condiciones que se establezcan en las bases reguladoras y convocatorias de su ámbito competencial con la finalidad de agilizar las actuaciones administrativas de gestión de la subvención o ayuda, en especial tramitar el procedimiento por el trámite de urgencia.

"Art. XX Especialidades en la tramitación de subvenciones y ayudas

Con tal finalidad de agilizar el procedimiento de gestión, se establecen como preferentes, cuando corresponda en el procedimiento subvencional y de ayudas, las opciones siguientes:

a) Se aplicará al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos, conforme con lo dispuesto en el art.33 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre.
b) Se pueden publicar de forma simultánea, pero separadamente, las bases reguladoras de las subvenciones y la resolución de la convocatoria.
c) Para la tramitación y aprobación de las bases reguladoras y la convocatoria de estas subvenciones tan solo serán exigibles el informe de los servicios jurídicos y el informe de la intervención delegada, que en todo caso será emitido en el plazo de cinco días.
d) Los beneficiarios deberán acreditar que se encuentran al corriente del pago de las obligaciones de reembolso de cualquiera otras, mediante una declaración responsable.
e) En los supuestos de subvenciones de concurrencia no competitiva, relacionadas con el uso de Fondos Europeos, se podrán dictar las resoluciones de concesión por orden de presentación de solicitudes una vez realizadas las comprobaciones de concurrencia de la situación o actuación subvencionable y el cumplimiento del resto de los requisitos, hasta el agotamiento del crédito presupuestario asignado en la convocatoria.
f) Para la justificación de la aplicación de las subvenciones relacionadas con el uso de fondos europeos, se estará a las singularidades previstas en el art. 63 del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre.
g) Se permite la tramitación anticipadas sin crédito disponible, de subvenciones financiables con fondos europeos, en los términos del art. 64 del Real Decreto Ley 36/2020 de 30 de diciembre.

Medida 3. Control de las actuaciones en materia de subvenciones
Las bases reguladoras que rijan las subvenciones y las ayudas financiadas con los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU, las respectivas convocatorias, así como los instrumentos de concesión de las subvenciones y ayudas de concesión directa serán sometidas a fiscalización previa, con carácter general.

"Art. XX Control de las actuaciones en materia de subvenciones y ayudas

La concesión y justificación de las subvenciones y ayudas financiadas con los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del Fondo REACT-EU, estarán sometidas a control posterior, de acuerdo con el siguiente procedimiento:
a) Con carácter previo a la firma de la resolución u otro acto administrativo correspondiente, el órgano de control interno actuante únicamente contabilizará el gasto o ingreso que corresponda y verificará previamente la concordancia del acreedor o deudor, el importe propuesto y que la partida presupuestaria sea adecuada y, en el caso de gastos, disponga de saldo suficiente.
b) Con posterioridad a la firma de la resolución u otro acto administrativo, corresponde al órgano de control interno actuante:
- Analizar que los actos y los procedimientos aplicados en la gestión se han desarrollado y que aseguran el cumplimiento de aquello que establece la normativa reguladora de la materia. A estos efectos se pueden utilizar técnicas de muestreo.
- Verificar que los gastos e ingresos realizados se corresponden con la finalidad prevista, mediante el examen de los documentos acreditativos y, si procede, su comprobación material.
La modalidad de control posterior será establecida por la Intervención General mediante una instrucción.
Los pliegos de cláusulas administrativas y el resto de los documentos que integran la documentación preparatoria del expediente de contratación y su adjudicación financiados con los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU, estarán sometidos a fiscalización previa, que podrá ser sustituida, en los supuestos que se determinen, por una fiscalización por muestreo o control posterior.
La ejecución de los contratos financiados mediante estos fondos será objeto de control posterior en los términos establecidos en el apartado anterior.
Los convenios de colaboración financiados con los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del Fondo REACT-EU son sometidos a fiscalización previa en los términos del artículo 45 del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de Diciembre. Su ejecución será objeto de control posterior en los términos establecidos en los apartados anteriores.

A modo de resumen gráfico, en este Eje II, se establecen 3 líneas de medidas que se desglosan

5.MEDIDAS EN MATERIA DE PERSONAL Y ORGANIZACIÓN (EJE III)

DEBILIDADES > OBJETIVOS > MEDIDAS

5.1. PROBLEMAS DETECTADOS

La concentración temporal de la gestión de los fondos europeos en tan breve lapso de tiempo aconseja adoptar **medidas innovadoras en materia de gestión pública de personas que permitan afrontar el incremento previsible de las cargas de trabajo,** así como de la **disposición de conocimiento especializado**, en algunos ámbitos organizativos y funcionales determinados.

Las **medidas** que se sugieren para solucionar los problemas en el terreno de la gestión de personal y la organización se contienen, con carácter general, en el Proyecto de Ley de la Función Pública Valenciana, en tramitación en estos momentos en Les Corts, que incorpora no pocas de estas herramientas innovadoras cuya meta es disponer de unos servidores públicos competentes, íntegros y flexibles y de unos sistemas de gestión homologables con las instituciones de función pública de nuestro entorno. Planificación estratégica de la gestión de personas, flexibilización de la ordenación corporativa, consideración conjunta de la selección y de la formación, perfiles de competencias profesionales, agrupaciones de puestos de trabajo, unidades temporales de gestión de proyectos, regulación de la dirección pública profesional o una aproximación viable a la evaluación del desempeño y al reconocimiento de la contribución de las y los profesionales son, en fin, algunas de las previsiones que recoge el proyecto en tramitación.

Lo aconsejable en este momento es adelantar algunas de estas medidas en el vehículo normativo extraordinario en proyecto, pero garantizando la **coherencia estratégica** que supone que las aquí propuestas están, por lo demás, alineadas con las previstas para toda la Administración de la Generalitat.

5.2 OBJETIVOS A CONSEGUIR

- ✓ **Dimensionamiento adecuado, cuantitativo y cualitativo de los efectivos que tienen que gestionar los fondos europeos.**

El **objetivo** es garantizar un **dimensionamiento adecuado**, **cuantitativo** y **cualitativo**, de los efectivos que tienen que gestionar los fondos europeos. Para ello la Generalitat debe asegurar que dispone de las **personas** con las **capacidades** (destrezas, conocimientos y actitudes) necesarias para ocupar los puestos de trabajo necesarios en los momentos y en los **ámbitos organizativos** y funcionales en que sean **requeridos**.

Esta meta puede alcanzarse a través de los siguientes **objetivos específicos**:

- ✓ De **coordinación y eficiencia**: mediante una aproximación global, a nivel de consellerias, de las necesidades para hacer frente al desafío, planificando la gestión y primando el aprovechamiento del talento existente. También hay que asegurar capacidades de dirección específicas de estos programas.
- ✓ De **flexibilidad interna**, tales como la movilidad de puestos de trabajo y de personas.
- ✓ De **refuerzo de capacidades**: mediante la previsión de programas temporales, de unidades de proyecto, de gestión de las bolsas de trabajo, de personal de nuevo ingreso, de colaboración interadministrativa o de un programa de formación específico.
- ✓ De **incentivación del trabajo**: mediante el impulso de medidas tales como la retribución por objetivos, las gratificaciones por servicios extraordinarios u otras fórmulas de reconocimiento.

5.3 MEDIDAS PROPUESTAS

Medida 1. Eficiencia y coordinación de la gestión de personas.

Resulta indispensable que las medidas que se adopten lo sean en un marco global de gestión, en el que las medidas propuestas, además de estar articuladas y ser coherentes entre sí, sean adecuadamente justificadas. Como medida de coordinación y eficiencia se contempla la posibilidad de contar con directivos públicos especializados.

Art. XX Instrumento de planificación estratégica de los recursos humanos.

1. Las personas titulares de las subsecretarías de los departamentos responsables de la gestión de fondos europeos adoptarán las acciones pertinentes para movilizar, reasignar y contratar los recursos necesarios en orden a optimizar la gestión y absorción de los fondos europeos ligados a la ejecución de los proyectos financiados con cargo a los mismos y tendrán como prioridad el aprovechamiento del talento y la experiencia adquirida por las personas al servicio de la Administración.

2. Las acciones referidas en el apartado anterior se basarán en un instrumento de planificación estratégica de la gestión de recursos humanos que reflejará la motivación de las diversas medidas a adoptar y cuyo contenido mínimo será el siguiente:

a) El alcance temporal de las medidas, limitado a los órganos directivos del departamento y de las entidades del sector público dependiente, que gestionen proyectos financiables con fondos europeos.

b) *Una descripción de los objetivos y actuaciones encomendadas al departamento, con estimación de las cargas de trabajo previsibles en los citados órganos directivos en función de las magnitudes presupuestarias de fondos europeos a ejecutar a lo largo del horizonte temporal previsto. Las cargas de trabajo estimadas deberán relacionarse con los recursos humanos existentes y con los puestos de trabajo y perfiles profesionales necesarios.*
c) *Una propuesta de reorganización de los recursos, en la que se incluya la definición y concreción de las medidas en materia de dimensionamiento cuantitativo y cualitativo necesarias para alcanzar los objetivos planteados, incluyendo la programación temporal de las diferentes acciones y trámites previstas en materia de flexibilidad interna, de refuerzo de capacidades y de incentivación del trabajo, incluyendo, en su caso, el establecimiento de objetivos o indicadores para la evaluación del rendimiento del personal incluido en el mismo.*

3. Los órganos de gobernanza, coordinación y seguimiento que sean creados por el Consell para la ejecución de los fondos europeos vinculados a la estrategia de recuperación prestarán asesoramiento y colaboración a los departamentos que deban elaborar planes estratégicos de recursos humanos y aprobando a tal efecto las instrucciones oportunas.

Art. XX Dirección de programas.

1. Sin perjuicio de la regulación de la figura del directivo público profesional contenida con carácter general en la ley reguladora de la función pública valenciana, exclusivamente en el ámbito de gestión de proyectos financiables con fondos europeos contemplados en esta norma y de conformidad con las previsiones establecidas en el 13 del Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público, los programas de gestión de fondos europeos que acrediten su necesidad podrán nombrar a un director o directora de programa.

2. Los puestos de trabajo de dirección de programas de gestión de fondos europeos podrán ser ocupados por las personas que designen con este fin las personas titulares de las consellerias, organismos autónomos y entes públicos. Los programas solo podrán crear un único puesto de trabajo coyuntural de estas características.
3. Las designaciones de personal de dirección de programas se formalizarán mediante contratos laborales de alta dirección. Este personal estará vinculado a la administración mediante un pacto de permanencia y no competencia postcontractual.

En todo caso, la contratación se vinculará a la gestión de fondos europeos donde se fijará expresamente su duración, que será de un máximo de cuatro años, y concretará los objetivos temporales vinculados al programa que se tienen que lograr, así como el compromiso de gestión que asume la persona designada y la delimitación del ámbito funcional que queda bajo la dirección de este personal.

4. La selección del personal para la ocupación de puestos de dirección de programas para la gestión de fondos europeos se sujetará a los principios de mérito y capacidad, así como a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y la concurrencia. Para la designación de este personal se tendrán en cuenta los conocimientos especializados en la gestión de

fondos europeos, la experiencia profesional en funciones directivas, así como la acreditación de competencias sobre coordinación de equipos de trabajo, además de los conocimientos correspondientes en las materias objeto del programa.

5. El personal de dirección de programas vinculados a la gestión de fondos europeos estará sujeto a evaluación del cumplimiento de los objetivos asignados al programa, de acuerdo con criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad para la gestión y control de los resultados. En los términos que se determinen en los programas, este personal presentará periódicamente y al menos una vez al año, una memoria sobre el resultado de la gestión y de los resultados logrados en relación con los objetivos fijados. La evaluación desfavorable del cumplimiento de los objetivos o resultados asignados al programa comportará el cese del personal de dirección de programas, sin derecho a percibir indemnizaciones por cese no previstas legalmente.

6. Las retribuciones de este personal serán determinadas por el Consell, y estarán integradas por dos porcentajes, uno del 60 por ciento de carácter fijo y otro del 40 por ciento de carácter variable que estará vinculado a la consecución de los objetivos previamente establecidos para su gestión.

7. El régimen de incompatibilidades del personal de dirección de programas vinculados a la gestión de fondos europeos es el establecido para los altos cargos de la Administración de la Generalitat, sin que ello suponga la consideración de alto cargo de este personal.

8. El personal funcionario de carrera designado para la dirección de programas vinculados a la gestión de fondos europeos será declarado de oficio en situación de excedencia voluntaria automática para prestar servicios en el sector público y el personal laboral fijo será declarado en la situación que corresponda de acuerdo con el Estatuto de los trabajadores y el convenio colectivo de aplicación.

Medida 2. Flexibilidad interna.

Las medidas que se proponen en materia de movilidad interna de personas y de puestos de trabajo se agrupan de modo coherente y secuencial, a partir de un principio de buena gestión: el aprovechamiento eficaz y eficiente del talento disponible.

Art. XX Organización de los recursos.

1. La cobertura de las necesidades de personal para la gestión y ejecución de las actuaciones financiadas por el instrumento de Recuperación de la Unión Europea, se llevará a cabo, preferentemente, con el personal disponible en los departamentos responsables de su gestión, de acuerdo con el Instrumento de Planificación Estratégica que se apruebe a tal efecto.

2. Los planes podrán contemplar la asignación temporal de funciones prevista en el artículo 39 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana.A tal fin, las personas titulares de las subsecretarías de los departamentos responsables de la gestión de estos programas podrán acordar la asignación de funciones, a tiempo parcial o total, al personal adscrito al departamento, distintas

a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñe siempre que resulten adecuadas a su cuerpo, agrupación profesional funcionarial o escala, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen, sin merma en las retribuciones, sin que esto comporte cambio de adscripción ni del puesto de trabajo ni de la persona. La asignación temporal de funciones tendrá una duración máxima de cuatro años.

3. En las entidades del sector público instrumental, esta asignación de funciones podrá ser realizada por la persona titular del órgano con competencias en materia de recursos humanos.

4. La asignación temporal de funciones tiene carácter voluntario y solo excepcionalmente puede tener carácter forzoso, siempre que se acredite la inexistencia de personal voluntario y se justifique la imposibilidad de garantizar la adecuada prestación de las funciones vinculadas al programa.

5. La resolución de asignación temporal de funciones deberá ser motivada con arreglo a criterios objetivos reflejados en el instrumento de planificación, tanto en relación con la necesidad de la misma, como con el personal que resulte afectado, indicándose, en todo caso, los criterios que se han seguido para la selección de personal. Asimismo, será comunicada a las organizaciones sindicales representativas en el ámbito de la Mesa Sectorial de la Función Pública o de la CIVE.

6. Asimismo, se podrá recurrir al procedimiento de adscripción temporal de personal previsto en la legislación valenciana de función pública y en el artículo 84 del Decreto 3/2017, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal de la función pública valenciana.

La persona titular de la subsecretaría o del órgano que ostente la jefatura superior de personal en las entidades autónomas y resto de entes de derecho público, en casos excepcionales y por necesidades de adecuada prestación del servicio público podrán, dentro del ámbito organizativo de su competencia, adscribir temporalmente al personal funcionarial a órganos o unidades administrativas distintas, en las que, por causa de su mayor volumen temporal, acumulación de cargas de trabajo, existencia de programas de duración concreta u otras circunstancias análogas, sus competencias o funciones no puedan ser atendidas con suficiencia por el personal dependiente de la misma.

7. Dichas medidas podrán también adoptarse, siguiendo el procedimiento establecido en los citados artículos, en las mismas condiciones, mediante acuerdo subscrito entre los titulares de las Subsecretarías de las consellerias y los órganos que ostenten la dirección superior de las respectivas entidades autónomas adscritas a dichas consellerias, correspondiendo, en ese caso, la adscripción temporal, a la secretaría autonómica con competencias en materia de personal.

8. Tanto la asignación de funciones temporal como la adscripción temporal, se realizarán sin perjuicio de las formas de provisión contempladas en el Decreto 3/2017, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal de la función pública valenciana.

Medida 3. Refuerzo de capacidades.

La optimización de los efectivos de personal existentes puede no ser suficiente para afrontar el desafío que, en términos cuantitativos y cualitativos, necesite la Generalitat para afrontar con garantías la ejecución de los programas relacionados con los fondos europeos. Se hace necesario contemplar medidas específicas tanto de asignación de personal en unidades temporales de nueva creación como de personal adicional, a través de la preferencia en la creación de puestos de trabajo y de asignación de destinos provenientes de convocatorias como en fin, de programas temporales específicos o eventualmente, de personal no permanente, además de contemplar acciones específicas para la adquisición de destrezas y competencias profesionales relacionadas con la ejecución de los fondos. Las medidas que se detallan seguidamente tienen como objetivo garantizar que la Administración de la Generalitat dispone de las mismas.

Art. XX. Unidades administrativas de carácter temporal

1. Por razones de eficacia y eficiencia, podrán constituirse unidades administrativas de carácter temporal para la gestión de los programas que se aprueben para la gestión de las actuaciones financiadas por el instrumento de Recuperación de la Unión Europea.
2. La constitución de estas unidades administrativas de carácter temporal se efectuará mediante orden de la persona titular del departamento encargado de la gestión y ejecución del correspondiente programa.
3. Estas unidades administrativas dispondrán de los puestos de trabajo y del personal necesario en los términos establecidos en el instrumento de planificación estrátegica de recursos humanos.

Art XX. Aprobación de Programas temporales

1. La gestión y ejecución de las actuaciones financiadas por el instrumento de Recuperación de la Unión Europea, se podrá llevar a cabo, en el ámbito de la Administración de la Generalitat, mediante la aprobación de programas de una duración máxima de cuatro años, siempre que en el instrumento de planificación estratégica que se apruebe al efecto se acredite la imposibilidad de asumir los objetivos asignados al programa mediante la estructura orgánica y funcional de la Administración de la Generalitat.
2. Los programas para la gestión de las actuaciones financiadas por el instrumento de Recuperación de la Unión Europea deberán ser aprobados por los departamentos encargados de su gestión y ejecución previo informe preceptivo y vinculante de la conselleria competente en materia de hacienda.
3. En los programas debe quedar consignado su objeto y finalidad, las tareas que se derivan; las necesidades de personal vinculadas y sus características, la dirección de las actuaciones; la adscripción orgánica, la temporalidad, el coste y su financiación.

Art. XX. Creación y provisión de puestos de trabajo

1. La dirección general competente en materia de función pública y la dirección general competente en materia de presupuestos darán prioridad a la tramitación de los expedientes de creación de puestos en el marco de estos programas temporales y a la autorización para la cobertura de los mismos, mediante el

nombramiento de personal funcionario interino, siempre de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en materia presupuestaria y de función pública.
2. Asimismo, se dará prioridad a la tramitación de expedientes que tengan como objeto el nombramiento de personal funcionario interino en el resto de las unidades que hayan visto mermado su número de efectivos por su adscripción a la ejecución de los programas temporales para la ejecución del Plan de Recuperación de la Generalitat.

Art. XX. Oferta de Empleo Público y provisión de puestos de nuevo ingreso

La conselleria competente en materia de función pública priorizará las necesidades de las consellerias encargadas de la gestión de proyectos financiables con fondos europeos ligados a la ejecución del Plan de Recuperación de la Generalitat, al asignar puestos de nuevo ingreso provenientes de la oferta de empleo público

Art. XX. Colaboración interadministrativa

Con el fin de facilitar la colaboración interadministrativa, la Administración de la Generalitat promoverá la suscripción de convenios de colaboración con las distintas administraciones y universidades públicas de la Comunitat Valenciana, para establecer los criterios generales que permitan llevar a cabo la movilidad interadministrativa entre el personal de las administraciones y universidades públicas firmantes, salvaguardando la reciprocidad entre el personal funcionario de las mismas.

Art. XX. Formación

1. Se adoptarán las medidas necesarias para la formación del personal que se adscriba a la gestión y absorción de los fondos europeos ligados a la ejecución del Plan de Recuperación de la Generalitat, en aquellas materias de especial relevancia para la gestión pública y el desarrollo de tareas vinculadas al mismo.
2. Para ello, el Instituto Valenciano de Administración Pública, en el ámbito de sus competencias, impartirá formación a medida para la ejecución del Plan en materias relevantes para la gestión pública tales como planificación estratégica, gestión por objetivos, licitación pública, procedimientos de subvenciones y ayudas, gestión financiera o presupuestaria, convenios, entre otras.
3. La formación, que será objeto de un plan específico acordado mediante la participación de la Inspección General de Servicios tendrá un enfoque práctico centrado en el desarrollo de las destrezas y competencias adecuadas y estará orientada al cumplimiento de objetivos y a la resolución de problemas. Esta formación tendrá prioridad en las acciones formativas del departamento u organismo, de acuerdo con lo establecido en el instrumento de planificación estratégica.
4. Esta formación deberá contar para el ejercicio de 2021 con la adecuada financiación presupuestaria, y prioridad en los planes.

Medida 4. Incentivación del trabajo.

Además de la previsión de contar con las personas necesarias y de que éstas cuentan con las habilidades, conocimientos y destrezas requeridas, es imprescindible asegurar su alineamiento con el objetivo estratégico que supone la implantación, en tiempo y forma, de la estrategia valenciana de recuperación. Incentivar, motivar y reconocer son las palancas adecuadas a tal fin, en un contexto, además, en el que la Generalitat está comprometida con incorporar estas técnicas al conjunto de su Administración.

Art. XX. Evaluación y reconocimiento del trabajo

1. Los órganos de gobernanza, coordinación y seguimiento que sean creados por el Consell establecerán metodologías de evaluación del esfuerzo primordialmente colectivo y subsidiariamente y/o complementariamente individual enfocadas a la consecución de resultados y a la mejora continua en las unidades con competencias en la gestión de fondos europeos. Estas metodologías se contemplarán en el instrumento de planificación estratégica de recursos humanos.
2. El personal adscrito a programas para la gestión y ejecución de las actuaciones financiadas por el instrumento de Recuperación de la Unión Europea y el personal al que se le hayan asignado funciones con carácter temporal vinculadas a los mismos podrá percibir productividades de acuerdo con los criterios que, en su caso, y de conformidad con lo establecido en la ley de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2021 establezca el Consell, a propuesta de la Conselleria que tenga asignadas las competencias en materia de hacienda, y gratificaciones extraordinarias sujetas al grado de cumplimiento de los objetivos reflejados en el correspondiente programa, en función de su contribución personal al cumplimiento de estos resultados de acuerdo con la normativa presupuestaria vigente.
3. No obstante, en el caso de las gratificaciones extraordinarias, se requerirá la modificación del Decreto 24/1997, de 11 de febrero, del Consell, sobre indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios, incluyendo entre los supuestos por los que se establece la posibilidad de su percepción, la realización de tareas ligadas a la ejecución del Plan de Recuperación de la Generalitat.

A modo de resumen gráfico, en este Eje III, se establecen 4 líneas de medidas que se desglosan en 10 propuestas de acciones:

6.MEDIDAS EN MATERIA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA (EJE IV)

Las **medidas de simplificación administrativa gozan de una relevancia estratégica** a la hora de que la Administración pueda favorecer no solamente la recuperación económica provocada por la crisis de la COVID-19 sino que, en términos generales, son la apuesta **para que la Generalitat pueda impulsar a largo plazo un nuevo estilo de relación con los agentes económicos y la ciudadanía en general**, impulsando la agilización de los trámites administrativos, la supresión de los innecesarios y sobre todo, una digitalización profunda de su ecosistema administrativo.

El grupo de trabajo es consciente de que en estos momentos el Consell está impulsando diversas iniciativas al efecto de la mano de la estrategia valenciana de digitalización o de inteligencia artificial, para cuya materialización la Dirección General de Tecnologías de la Información (DGTIC) está culminando la elaboración de un plan estratégico. También de la interlocución mantenida por la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública con los intereses empresariales organizados en el ámbito de la Comunitat Valenciana. iniciativas todas ellas que, junto a la reforma estratégica de su modelo de función pública darán su fruto para modernizar y transformar la Administración Valenciana. Sin perjuicio de ello, es aconsejable anticipar algunas medidas.

Medida 1. Medidas de simplificación administrativa.

El 2 de abril de 2021 han adquirido eficacia plena las leyes 39 y 40 de 2015, de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Algunas medidas previstas en este marco normativo, pensadas para implementar la confianza legítima con el ciudadano son: el uso estratégico de la declaración responsable o de la comunicación previa o las que favorecen el empleo de las tecnologías digitales en la relación administrativa sin merma de garantías para el ciudadano, como la implantación del registro de funcionarios habilitados.

Art. XX. Impulso a la estrategia de simplificación administrativa

1. En el plazo de un año el Consell implantará el Catálogo de Procedimientos Administrativos y Servicios prestados por la Generalitat Valenciana. El citado instrumento, en formato digital, incluirá tanto los servicios externos como los internos e incorporará información permanente y actualizada sobre los tiempos medios de tramitación de los expedientes.

2. En el plazo de un año el Consell implantará la Carpeta Ciudadana, definida como el espacio de relación electrónica de la Administración con la ciudadanía sobre el estado de tramitación de los expedientes administrativos.

3. Al objeto de impulsar la administración electrónica, en el plazo de seis meses el Consell aprobará la normativa reguladora del registro de funcionarios habilitados previsto en la normativa sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas.

4. En el plazo de un año el Consell aprobará un plan de simplificación administrativa que incluirá el inventario de procedimientos administrativos en los que la aportación inicial de documentación por los solicitantes se sustituye por una declaración responsable o, en el caso de autorizaciones o licencias, por una comunicación, así como la concreción de las reformas legales necesarias para su implementación.

A modo de resumen gráfico, en este Eje V, se establece 1 línea de medidas que se desglosa en 3 propuestas de acciones:

7. MEDIDAS DE PREVENCIÓN DE IRREGULARIDADES (EJE V)

La necesidad de contar con sistemas de prevención, detección y corrección de la corrupción, el fraude y los conflictos de intereses en la utilización de los fondos europeos es una idea fuerza que se recoge en la documentación y normativa aprobada por la Unión Europea (entre otros, el Documento de Trabajo de los servicios técnicos de la Comisión, de 17.09.20, sobre la guía técnica para la confección de los planes de recuperación y resiliencia (PRR) ("*Guidance to member states recovery and resilience plans*"), el Dictamen 06/2020 del Tribunal de Cuenta Europeo (DOUE de 20.10.2020) y el artículo 18.4.r) del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) y también con carácter básico en el artículo 3.2.j) del RD Ley 36/2020 citado que se contempla como principio de buena gestión la prevención eficaz de los conflictos de interés, el fraude y las irregularidades.

La cultura de integridad y el sistema de prevención que la Generalitat está construyendo para su gestión, aunque no está directa y específicamente orientada al control de la gestión de los fondos europeos que cuentan para ello con instrumentos específicos**, está alineada con el citado principio de buena gestión sobre prevención.**

Actualmente, **en materia de fondos europeos existe una relación de medidas antifraude en la gestión de fondos que se puede ver en la página de la Dirección General de Fondos Europeos** de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico: http://hisenda.gva.es/es/web/fons-europeus/2014-2020/feder/gestio-i-seguiment

De estas medidas, destaca el **Código ético y de conducta en materia de gestión de riesgos de fondos europeos en los programas operativos Comunitat Valenciana 2014-2020**, elaborado por el Comité de Evaluación de Riesgos en la gestión de los citados Fondos Europeos que es el órgano encargado además de su modificación.

Este código es una manifestación particular de lo establecido con carácter general en el capítulo VI del Título III del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que regula el Código de conducta de los empleados públicos estableciendo con carácter básico, los principios éticos y de conducta en los artículos 53 y 54 de dicha norma. Estos principios se trasladan y se desarrollan en el Título VI, Capítulo IV, sobre Deberes, código de conducta y régimen de incompatibilidades de la reciente Ley 4/2021, de 16 de abril, de Función Pública Valenciana, artículos 98 y 99, como principios de actuación y obligaciones.

Por otra parte, hay que tener en cuenta la **Directiva (UE) 2019/1937**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la **protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión**, y lo previsto en **el artículo 32 de la Ley 22/2018**, de 6 de noviembre, de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental, que prevé que "A los efectos de facilitar la presentación de denuncias o alertas de irregularidades y malas prácticas, se establecerá un canal seguro y accesible que permitirá su formulación y que, en todo caso, garantizará la confidencialidad y la protección de quienes lo utilicen." Y también con el **artículo 78 de la reciente Ley 4/2021**, de 16 de abril de Función Pública Valenciana, que contempla el "Régimen del derecho a la protección del personal empleado público que denuncie irregularidades".

Uno de los pilares del sistema de prevención de la Generalitat lo constituye el sistema de alertas (SALER), que se articula en la citada Ley 22/2018 a través de un conjunto de herramientas cuya interacción permite la detección de posibles irregularidades y malas prácticas administrativas, con carácter preventivo, a partir del análisis de la información obtenida y de la evaluación de factores de riesgo que potencialmente pudieran originarlas. Las herramientas básicas que componen el sistema de alertas son: las Bases de datos (fuentes internas / externas), el sistema lógico e informático de procesamiento de datos y las evaluaciones de riesgos: el mapa de evaluación de riesgos y los planes individuales de autoevaluación del riesgo.

Y con un papel fundamental en el impuso y coordinación de dicha cultura de prevención se creó la **Comisión Interdepartamental para la Prevención de Irregularidades y Malas Prácticas en la Administración y la Generalitat y su sector público instrumental (CIPIMAP) regulada por el Decreto** 66/2019, de 26 de abril, del Consell.

Todo ello, teniendo siempre en cuenta la precisión establecida en la Disposición adicional primera de la mencionada Ley 22/2018, que dispone que "las medidas que sean implementadas por parte de aquellos departamentos de la Generalitat que gestionen fondos europeos en aplicación de lo previsto en la correspondiente normativa de la Unión Europea, se regirán por sus disposiciones e instrucciones específicas, sin perjuicio que se establezcan aquellos mecanismos específicos de coordinación que resulten más adecuados para garantizar la transmisión reciproca de información entre los distintos sistemas de prevención de irregularidades."

Medida 1. Medidas de prevención de irregularidades.

Con el fin de adaptar e impulsar las medidas de prevención vigentes en la Generalitat se plantean tres acciones, como son la extensión del Código ético y de conducta en materia de gestión de riesgos de fondos europeos en los programas operativos Comunitat Valenciana 2014-2020, a los fondos europeos derivados de los Next Generation EU; el desarrollo de los canales de denuncias previstos en la normativa y el impulso a través de la CIPIMAP para seguir avanzando en la construcción del sistema de alertas de la Generalitat, en todas sus herramientas, especialmente, en lo que hace referencia a recabar fuentes de información y práctica de evaluaciones de riesgos.

Art. XX. Prevención de irregularidades

1 En el plazo de tres meses, se adaptará el Código ético y de conducta en materia de gestión de riesgos de fondos europeos en los programas operativos Comunitat Valenciana 2014-2020 para su aplicación también a los fondos europeos derivados de los Next Generation EU.

2. En el plazo de seis meses la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública impulsará, para su aprobación por el Consell, la creación de un canal específico, confidencial y seguro, para la presentación de denuncias y alertas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental.

3. A través de la Comisión Interdepartamental para la Prevención de Irregularidades y Malas Prácticas, regulada en el Decreto 66/2019, de 26 de abril, del Consell, se impulsará y se apoyará el desarrollo de las distintas herramientas que conforman el sistema de alertas de la Generalitat. En el plazo de un mes se constituirá la Comisión Técnica prevista en el artículo 7 del citado Decreto con el objeto de avanzar en la metodología de elaboración del mapa de evaluación de riesgos y poder realizar una propuesta de dicho mapa.

A modo de resumen gráfico, en este Eje V, se establece 1 línea de medidas que se desglosa en 3 propuestas de acciones:

8.IMPACTO NORMATIVO DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS

8.1 EL DECRETO LEY COMO INSTRUMENTO NORMATIVO

Las medidas que se proponen deben contar con la habilitación del oportuno Decreto Ley al amparo de lo dispuesto en el art. 44 del ECAV, en la medida que concurren las reglas y presupuestos, pues el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de decretos-leyes sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el art. 86 de la CE para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España. Las principales reglas que establece el artículo 86 de la Constitución para que sea lícito el recurso al decreto-ley son las siguientes:

- El presupuesto habilitante es la existencia de una situación de "extraordinaria y urgente necesidad".
- Los decretos-leyes "no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general".
- Los decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. En dicho plazo, el Congreso habrá de pronunciarse expresamente sobre su convalidación o derogación, pudiendo también tramitarse como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Siendo evidente, a la vista del contenido del proyecto, que no resultan afectadas por el mismo ninguna de las materias vedadas al real decreto-ley por el artículo 86.1 de la Constitución, la cuestión fundamental que es preciso dilucidar es si, en el presente caso, concurre el presupuesto habilitante que exige el mencionado precepto constitucional.

Los objetivos que se pretende alcanzar con el conjunto de medidas propuestas para hacer frente a los problemas señalados en el apartado I de esta propuesta y la necesaria efectividad en el más breve plazo posible no podrían conseguirse a través de la tramitación de un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia y que, por tanto, está plenamente justificado el recurso al real decreto-ley desde la perspectiva de la concurrencia de su presupuesto habilitante. Además, también se aprecia que en líneas generales existe una relación de adecuación entre dicha situación de extraordinaria y urgente necesidad y las medidas adoptadas, en tanto el proyecto de Real Decreto-ley se ciñe a adoptar las medidas que se han estimado necesarias para cumplir los objetivos perseguidos.

Por otra parte, y como regla general el arsenal de medidas normativas propuestas tiene un carácter coyuntural, para atender la absorción de los fondos europeos en el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que por definición tiene un horizonte temporal de cuatro años.**

Con todo hemos procurado poner en valor las medidas e instrumentos de gestión de que dispone la normativa de la Generalitat Valenciana, sin perjuicio de la apuntada rigidez que estos presentan.

8.2 EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SUBVENCIONES

La nueva regulación que se propone permitirá una contratación pública más ágil y eficiente. **Las medidas previstas son adecuadas** para la consecución de este objetivo; teniendo en cuenta las limitadas competencias autonómicas, ya que hay que entender que son las más adecuadas y que no pueden adoptarse otras mejores. Son coherentes con la normativa básica estatal y con las previsiones que para el Estado establece el Real Decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre, así como las determinaciones básicas contenidas en el mismo. También son coherentes con la Ley valenciana 18/2018, de responsabilidad social corporativa.
Resultan, además, necesarias para las finalidades perseguidas. En primer lugar, la limitación de la fiscalización de Intervención a los requisitos previstos en el 102, letras a, b, c y d) y e) de la Ley 1/2015, de la Generalitat, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones. Con ello se logra agilización, pero sin merma de las garantías, ya que los extremos adicionales que la Intervención suele fiscalizar con carácter previo habrán sido ya objeto, con anterioridad, del informe de la Abogacía General.

No hay que temer una disminución de las garantías que la Abogacía General no deba volver a emitir informe sobre un pliego, cuando se ha utilizado el pliego modelo o pliego tipo, sin apartamiento de los criterios de valoración de las ofertas contenidas en el mismo. Se trata de criterios que ya se han informado previamente; por lo que es contrario a la eficiencia en la asignación de los recursos volver a exigir un nuevo informe.

En lo que se refiere al recurso a asesores externos por parte de las Mesas de contratación, hay que tener en cuenta que el art. 30.3 de la LCSP permite la externalización de los servicios siempre que se justifique la insuficiencia de medios. Al respecto, es previsible que la disponibilidad de los fondos europeos provocará un incremento exponencial de la actividad de contratación de la Generalitat, lo que puede resultar inasumible para las mesas de contratación. En todo caso, deberá garantizarse que los comités de expertos no incurran en conflictos de intereses. Por lo demás, dichos comités intervendrán solamente cuando sea necesario, como mero apoyo externo a las mesas de contratación, a las que no podrán sustituir en ejercicio de sus funciones públicas (en otro contexto, SSTS de cuatro de noviembre de 2015 y 14 de septiembre de 2020).

Por lo que atañe a la propuesta de creación de una Dirección General de Contratación, hay que decir que esta previsión se considera necesaria en aras de la especialización, habida cuenta del volumen de contratos que tendrá que gestionarse, circunstancia que resulta viable con la estructura actual, en que

los servicios de contratación deben asimismo ocuparse de cuestiones como gestión de personal o expropiación forzosa. Se considera asimismo necesario a efectos de la debida coordinación de la actividad de contratación de la Generalitat, mediante la implantación de la planificación estratégica en este ámbito. Se considera que esta medida no generará impacto presupuestario, ya que no se trata de crear nuevos puestos de trabajo, sino de reorganizar los previamente existentes.

En relación con la previsión de que las cláusulas sociales en los contratos públicos figurarán como condición especial de ejecución y no como criterio de adjudicación queda perfectamente justificada y se revela como la única alternativa posible debido a que resulta muy difícil encontrar una resolución del TARC que acepte una cláusula social como criterio de valoración de las ofertas. De este modo, el riesgo de que se dicte una resolución anulatoria, que exija volver a convocar una licitación, es muy elevado cuando se incluyen cláusulas sociales como criterio de adjudicación. Resulta necesario, dada la celeridad que hay que imprimir a los procedimientos de contratación para permitir que el gasto haya quedado justificado ante la Unión Europea en los plazos previstos, impedir, en la medida de lo posible, este tipo de situaciones.

Desde otro punto de vista, las medidas contenidas en esta norma no producen efectos negativos sobre la esfera jurídica de los ciudadanos, ya que esencialmente se proyectan en la esfera organizativa y en las relaciones de la Generalitat con contratistas y licitadores.

En lo que se refiere a **las alternativas regulatorias**, hay que constatar que, en materia de contratación pública, la regulación actual en la Generalitat es prácticamente inexistente, dejando aparte las previsiones de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, en materia de fiscalización del gasto, y lo establecido en el art. 86 de la Ley 14/2005 -de dudosa constitucionalidad, a la vista de la STC 56/2014-. Sí está regulada, sin embargo, la Junta Superior de Contratación, cuya posición se refuerza al preverse, conforme con el modelo estatal, la potestad de emisión de instrucciones vinculantes.

Si bien es cierto que muchas Comunidades Autónomas carecen asimismo de regulación en esta materia, varias de ellas (Cataluña, Andalucía o Aragón, por ejemplo) han dictado normas en esta materia para hacer frente a la situación derivada de la emergencia sanitaria y la puesta en marcha del Instrumento europeo de recuperación.

En el caso de la Comunitat Valenciana, es preferible la alternativa regulatoria a la de no adoptar regulación alguna. La contratación pública en el ámbito de la Generalitat adolece de ciertos problemas estructurales que pueden dificultar gravemente la correcta gestión de los fondos europeos en este ámbito. Dichos problemas, esencialmente son: una excesiva lentitud en la tramitación de los expedientes de contratación, debido al elevado volumen de contratos -que previsiblemente en los próximos años se va a incrementar de modo exponencial- y debido, como se ha apuntado, a la reduplicación de controles y al exceso de trabajo de los órganos internos de control, imposibilitados en la situación actual de emitir informe dentro del plazo legalmente previsto: Intervención, además de fiscalizar la existencia, suficiencia y adecuación del crédito y la competencia del órgano de contratación, emite informe sobre cuestiones de fondo, como los criterios de adjudicación contenidos en los pliegos, que ya han sido objeto de informe por la Abogacía General; en cuanto a esta última, muchas veces nos

encontramos con contratos repetitivos, donde los pliegos son exactamente iguales, y, sin embargo, cada nuevo pliego se somete de nuevo a informe de la Abogacía General aunque sea exactamente igual que otro anterior. La ralentización de los expedientes de contratación en buena medida se debe asimismo a la tardanza en la elaboración de los pliegos.

Estas situaciones solo se pueden abordar en la manera prevista en esta norma, que permite acelerar la tramitación de los expedientes sin menoscabo de las garantías; en gran medida mediante el impulso de los pliegos tipo o pliegos modelo, figura ésta expresamente prevista en la LCSP para los pliegos de cláusulas administrativas particulares y en el art. 54 del Real decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre, bajo la denominación de pliegos tipo, para los pliegos de cláusulas administrativas y los pliegos de prescripciones técnicas. Es más, en el ámbito del sector público estatal, el art. 122.7 de la LCSP prevé expresamente que no se someterá a informe del Servicio jurídico un pliego cuando el mismo se ajuste al pliego modelo previamente informado. Simplemente, con esta norma se aplica para la Generalitat valenciana algo que ya se encuentra regulado para el sector público estatal. La innovación aquí contenida estriba en un mandato al órgano de contratación para que utilice los modelos de pliego, pero siempre salvo que justifique su inadecuación para el concreto contrato. Esta innovación queda plenamente justificada en las potestades de autoorganización autonómica, que puede limitar la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de aprobar los pliegos de cada contrato.

La ralentización se observa, asimismo, en la tarea de las mesas de contratación, debido a la sobrecarga de trabajo. Por ello, la utilización de fórmulas matemáticas y herramientas informáticas para valorar aquellos elementos de la oferta que por su configuración lo permitan, se revela como indispensable para agilizar la labor de las mesas y permitir que los contratos se adjudiquen en plazos razonables. Esta previsión, además, tampoco es nueva. En la LCSP la utilización de herramientas informáticas para la valoración de las ofertas se halla prevista ya en el art. 143, en relación con las subastas electrónicas. La previsión relativa a la externalización de servicios de apoyo debe entenderse referida a los casos en que la carga de trabajo excesiva de las mesas de contratación, o la excesiva tecnicidad del asunto, exijan acudir a asesores externos; es decir, cuando ello resulte imprescindible.

El otro problema estructural estriba en la inexistencia, en la Generalitat, de una Dirección general especializada en contratación. Esto comporta en primer lugar que el personal con funciones en esta materia debe además atender a otras cuestiones, como expropiación, gestión de personal e incluso gestión patrimonial; lo que resta especialización y, además, en el momento presente, puede suponer una rémora a la ágil gestión de los contratos públicos. Comporta además la inexistencia de la necesaria planificación estratégica en la contratación, que es necesaria no solo porque lo exige el art. 28-4 LCSP, sino además para evitar duplicidades y gastos inútiles y para conseguir que los medios propios se utilicen de forma pertinente y adecuada y sirvan así para ganar eficiencia y ahorrar costes, entre otras muchas finalidades. Para todo ello, es imprescindible dotar a la Generalitat de una organización administrativa adecuada, centrada y especializada en la contratación pública. La actual organización resulta insuficiente a estos efectos, debido a la sobrecarga de trabajo que comporta para el personal de los servicios de contratación tener que asumir asimismo otras tareas. La única alternativa posible es así la aquí propuesta.

En la misma línea, la constitución de una Mesa general permanente de contratación, que asuma la propuesta de adjudicación al menos de los contratos con elevado valor estimado, va en la línea seguida por otras Comunidades autónomas. Se trata de centralizar en un único organismo especializado la propuesta de adjudicación de contratos cuyo valor estimado exceda de ciertos umbrales. Este es el único sistema que permitirá unificar criterios en los procedimientos de adjudicación, mediante la aplicación de pautas interpretativas uniformes de los criterios de puntuación contenidos en los pliegos; evitándose así la dispersión que se produce cuando las propuestas dimanen de las mesas de adjudicación de cada Conselleria u organismo. La especialización y centralización en esta materia resulta además indispensable, porque los contratos que excedan de los umbrales establecidos en el art. 44 LCSP son susceptibles de recurso ante el TARC, recurso que en principio tiene efectos suspensivos y que además se resuelve en un tiempo relativamente breve; por lo que deviene imprescindible que los órganos encargados de elevar la propuesta de resolución conozcan a fondo la doctrina del TARC para evitar la anulación de las adjudicaciones practicadas y la frustración de los procedimientos contractuales. Esta norma se revela además proporcionada, porque se deja en manos de las mesas dependientes de las distintas consellerias, la adjudicación de contratos por debajo de los umbrales en la misma previstos.

En cuanto a la previsión relativa a la redacción de los proyectos de obras por los servicios del órgano de contratación, además de ser coherente con el art. 30-3 LCSP y permitir la agilización de la adjudicación de las obras, es una regla absolutamente proporcionada, ya que se prevé la posibilidad de que la misma quede exceptuada en casos concretos, siempre que se justifique en el expediente. La alternativa regulatoria habría sido permitir directamente la adjudicación conjunta de proyecto y obra, ya que la directiva 24/2014 no lo impide y el art. 234 LCSP no es una norma básica. Sin embargo, se ha preferido la alternativa finalmente elegida, dados los problemas que en la práctica ha planteado en ocasiones la adjudicación conjunta de obra y proyecto.

En relación con la adjudicación de los contratos, debe tenerse en cuenta que el margen de que disponen las Comunidades Autónomas es muy estrecho, tal como se desprende de las SSTC 141/1993 y 237/2015. Por eso, esta norma se ha circunscrito a las previsiones necesarias para apurar las posibilidades que ofrece el Real decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre.

8.3 EN MATERIA DE PERSONAL Y ORGANIZACIÓN

En la propuesta que antecede se establecen diferentes medidas para flexibilizar la gestión del personal con la exclusiva finalidad de atender con agilidad y eficacia la gestión de los fondos europeos. Resulta imprescindible adoptar una gestión estratégica de personal para la correcta distribución, ejecución y control de estos recursos, puesto que muchos órganos y unidades incrementarán sustancialmente su carga de trabajo y las plantillas actuales se encuentran fuertemente tensionadas y los recursos disponibles son limitados.

A estos efectos, se impulsa la figura de los programas, de duración máxima de cuatro años, como elemento de apoyo esencial en la gestión de los fondos cuando los objetivos no puedan asumirse mediante la estructura orgánica y funcional de los departamentos, organismos y entes responsables. Asimismo, se establece, como regla general, que la cobertura de las necesidades que se puedan generar se llevará a cabo con los efectivos actualmente disponibles, mediante las medidas de movilidad y flexibilidad en la asignación de funciones establecidas en la normativa de función pública y, solo cuando eso no sea posible, se habilita la movilidad externa así como adscribir a los programas a personal interino o laboral temporal con nombramientos y contrataciones de duración inferior a los cuatro años, seleccionados de conformidad con los principios del acceso a la función pública.

Se regula, como principal mecanismo de movilidad del personal y al amparo de las previsiones de los artículos 73.2 y 81 del Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre y en los arts. 39, 107 y 108 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana, la atribución temporal de funciones vinculadas a la gestión de los fondos europeos que debe posibilitar asignar al personal las funciones de los puestos de trabajo coyunturales que se creen y se adscriban a los correspondientes programas. Como novedad y con la finalidad de no perjudicar la normal prestación de los servicios ordinarios, se habilita la atribución temporal de funciones de carácter parcial.

Como importante incentivo destinado a la eficaz y eficiente gestión de los fondos europeos se prevé la posibilidad de que el personal adscrito a programas, órganos y unidades responsables de la ejecución de los fondos pueda percibir, excepcionalmente, retribuciones variables vinculadas al grado de cumplimiento de los objetivos o resultados que previamente se establezcan. La asignación de estas retribuciones extraordinarias, directamente vinculadas a la consecución de resultados en la distribución, ejecución y control de los fondos, debe contribuir a aumentar no solo el rendimiento o el grado de esfuerzo con el que el personal desarrolla su trabajo, sino también su nivel de implicación en la gestión exitosa de este hito.

ANEXO: INTEGRANTES DE LA COMISIÓN

Presidente: José Luis Martínez Morales, de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Coordinadora: Belén Cardona Rubert, Subsecretaria de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública de la Generalitat.

Vocales:

- Ignacio Sevilla Merino. Abogado y profesor titular (j) de Derecho Administrativo de la Universitat de València.
- María José Alonso Mas. Profesora titular de Derecho Administrativo de la Universitat de València.
- Ricardo de Vicente Domingo. Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universitat de València.
- María Pilar Batet Jiménez. Jefa del Servicio de Contratación y Compra Pública de la Diputación de Castellón.
- Eduardo Costa Castellà. Letrado del Ayuntamiento de Gandía
- Margarita Vento Torres. Jefa del Servicio de Contratación de la Generalitat Valenciana.

La Comisión ha estado asistida por las personas titulares de la subdirección general de planificación estratégica y régimen jurídico y de la inspección general de servicios.

TABLA RESUMEN SOBRE LAS MEDIDAS PROPUESTAS

EJE I	MEDIDAS		ACCIONES
I.1	Delimitación del ámbito de aplicación	I.1.1	Las medidas serán de **aplicación a todos los contratos del sector público financiados con los fondos provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia** tramitados por el Consell, su sector instrumental y las Universidades públicas valencianas.
I.2	Planificación estratégica de la contratación.	I.2.1	La Administración de la Generalitat, su sector público instrumental y las universidades **programarán su actividad de contratación pública** por periodos anuales o plurianuales para acelerar los procedimientos y evitar el fraccionamiento de los contratos.
I.3	Creación de un centro directivo altamente especializado en la Contratación Pública, con funciones también de coordinación.	I.3.1	**Creación de una Dirección General de Contratación Pública** (DGCP) en la Conselleria competente en materia de hacienda, **de la que dependerán** las **Unidades de Contratación** de las Consellerias cuyas funciones se ceñirán a contratación
		I.3.2	De esta DGCP dependerá una **Mesa permanente de contratación, que se encargará de la licitación y adjudicación de los contratos públicos, especialmente de aquellos cuyo valor estimado sea elevado.** Las distintas Consellerias seguirán siendo competentes en materia de iniciativa de contratación, preparación del contrato, designación de su responsable y control de la ejecución
		I.3.3	**Facultar a la Junta Superior de contratación de la Generalitat la potestad de emitir instrucciones vinculantes** en relación con los contratos que vayan a financiarse con fondos europeos.
I.4	Medidas durante la preparación del contrato.	I.4.1	La Intervención General y sus Intervenciones delegadas limitarán la fiscalización previa a los **extremos básicos** contenidos en el art. 102, a), b), c), d) y e) de la Ley 1/2015.
		I.4.2	**No será de aplicación la autorización del Consell,** conforme a lo dispuesto en el art. 49 del Real Decreto-Ley 36/2020 y el artículo 324 de la LCSP, **entre otros, para aquellos contratos o acuerdos marco cuyo valor estimado igual o sea superior a 12 millones de euros.**
		I.4.3	En el ámbito de los contratos de obra, a fin de evitar la adjudicación simultánea de los servicios complementarios de la ejecución de obras y el propio contrato de obra, los **proyectos serán redactados por los servicios técnicos de las distintas Consellerias, dotados adecuadamente**. De no ser posible, **podrán licitarse acuerdos marco** para la adjudicación de todos los servicios complementarios de las obras.

EJE I	MEDIDAS		ACCIONES
I.5	**Consultas preliminares para introducir soluciones innovadoras.**	**I.5.1**	Se acudirá al trámite de las **consultas preliminares al mercado** en todos aquellos contratos en que dicho trámite resulte conveniente, a fin de **introducir soluciones innovadoras** y permitir al órgano de contratación conocer mejor el modo de hacer frente a las necesidades que pretenden satisfacerse. El plazo de estas consultas se fija en diez días
I.6	**Medidas sobre Pliegos de cláusulas administrativas y pliegos de prescripciones técnicas.**	**I.6.1**	Se aprobarán **modelos de pliegos de cláusulas administrativas (PCA) y de prescripciones técnicas (PPT)** adaptados a las peculiaridades de la contratación financiada con fondos europeos. Si el órgano de contratación decide apartarse del modelo deberá justificar tal decisión en su expediente
	Pliegos de cláusulas administrativas	**I.6.2**	Cuando se trate de contratos sustancialmente coincidentes, se aplicarán **criterios de adjudicación estándar**, de formar que se informen una sola vez por la Abogacía GV
		I.6.3	La **solvencia económica y financiera y técnica y profesional será proporcionada y vinculada al objeto** del contrato. Estos requisitos tendrán en cuenta la exigencia de favorecer el acceso de las PYMES a la contratación pública.
		I.6.4	Deberá procederse a la **división del contrato en lotes** a fin de dar acceso a las PYMES, salvo que lo contrario esté justificado por razón de su correcta ejecución o el escaso valor del contrato.
		I.6.5	La posibilidad de **cesión del contrato** deberá preverse expresamente**.**
		I.6.6	En **ningún caso se exigirá a los licitadores garantía provisional**. En los contratos que por su cuantía se encuentren sujetos a regulación armonizada, se podrá exigir la garantía complementaria si concurren las circunstancias previstas en el art. 107.2 LCSP.
		I.6.7	En **contratos complejos** o que introduzcan medidas de innovación, se podrán establecer **variaciones en los precios** en función del cumplimiento de los **objetivos de rendimiento.**

EJE I	MEDIDAS		ACCIONES
		I.6.8	Cuando proceda establecer **criterios cualitativos** de puntuación de las ofertas, los mismos podrán venir referidos a la defensa del **medio ambiente**, así como a la **innovación, siempre que se hallen vinculados al objeto del contrato y mejoren el rendimiento de las ofertas.** En el caso de contratos públicos de obras de edificación, y en los contratos para servicios complementarios de las obras de edificación, se **tendrá en cuenta la Guía Verde de Medidas Medioambientales** en la contratación pública en el ámbito de la Edificación de la Generalitat
		I.6.9	**Como condiciones especiales de ejecución**, podrán establecerse **criterios de carácter ambiental, social** o relativos a la introducción de soluciones innovadoras, vinculados al objeto y ajenas a la responsabilidad social corporativa general de la empresa. **Se establecerá al menos una condición de carácter social**.
	Pliegos de prescripciones técnicas	I.6.10	Los pliegos de prescripciones técnicas, **siempre que sea posible, definirán los requisitos de la prestación conforme a niveles de rendimiento y funcionalidad**, a fin de favorecer la recepción de ofertas innovadoras
		I.6.11	En todos los contratos, los pliegos de prescripciones técnicas podrán **incorporar aspectos medioambientales, sociales y de innovación al definir los productos y servicios u obras**
I.7	**Medidas sobre tramitación y adjudicación.**	I.7.1	Los órganos de contratación **deberán examinar si la situación de urgencia impide la tramitación ordinaria** de los procedimientos de licitación, procediendo a aplicar la tramitación urgente del expediente de conformidad con el artículo 119 de la LCSP y las especialidades del artículo 50 del RDL 36/2020. **No procederá la tramitación de urgencia en los contratos concesionales.**
		I.7.2	Siempre que por la cuantía del contrato, su objeto y ejecución lo permitan se acudirá al **procedimiento abierto simplificado** y el **procedimiento simplificado abreviado, no acudiendo al procedimiento abierto ordinario.**

EJE I	MEDIDAS		ACCIONES
		I.7.3	En el procedimiento abierto ordinario, así como en el abierto simplificado y simplificado abreviado deberá darse **prioridad a los criterios de adjudicación de carácter automático**, salvo en los casos en que se trate de prestaciones intelectuales o cuando el objeto del contrato lo desaconseje, con respeto de los porcentajes previstos en el RDL 36/2020.
		I.7.4	Cuando se prevean criterios distintos al precio, podrá establecerse en los pliegos, la exigencia de superar unos determinados **umbrales de puntuación** en dichos criterios.
		I.7.5	Podrá recurrirse al procedimiento negociado sin publicidad, por razones de urgencia en los supuestos del artículo 168.e) de LCSP. Igualmente, se podrán utilizar los **acuerdos marco** para una contratación posterior ágil, a través de los contratos basados.
		I.7.6	En apoyo a las Mesas de contratación y de la Mesa Permanente de contratación en la valoración de los criterios de adjudicación no automáticos, se podrá proceder a externalizar los **servicios de apoyo y asesoramiento, para lo cual se licitará el correspondiente acuerdo marco**. La externalización solo abarcará la emisión de informes, correspondiendo en todo caso la propuesta a las Mesas de contratación
I.8	Responsable del contrato.	I.8.1	El **órgano de contratación designará a un responsable del contrato**, al que corresponderá: - Velar por la correcta ejecución del contrato, así como por el cumplimento de las obligaciones por parte del contratista y, en su caso, proponer las sanciones pertinentes. - Evaluar la idoneidad de los subcontratistas.
		I.8.2	El **responsable emitirá un informe cada tres meses** evaluando la ejecución del contrato.
I.9	Medidas para asegurar la adecuada ejecución de los contratos.	I.9.1	En los pliegos se establecerá que los licitadores **especifiquen en la oferta la parte del contrato que tengan previsto subcontratar,** señalando importe y nombre o perfil empresarial de los subcontratistas
		I.9.2	En los pliegos se establecerán las **penalidades por incumplimiento, suficientemente disuasorias, que deberán hacerse efectivas en primer lugar sobre el precio.**
		I.9.3	La tramitación del procedimiento de **resolución del contrato** por causa imputable al contratista **podrá ser simultánea a la tramitación del procedimiento para la declaración de la correspondiente prohibición para contratar**, sin perjuicio de que la resolución de prohibición solo podrá dictarse una vez firme la resolución

EJE II	MEDIDAS		ACCIONES
II.1	Medidas relativas a la tramitación de convenios administrativos	II.1.1	**Agilizar y simplificar la tramitación** de Convenios que se rigen por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, **a través de una tramitación y formalización de carácter preferente** con el fin de facilitar la colaboración interadministrativa y con el sector privado.
		II.1.2.	Recurso a la **tramitación anticipada**
		II.1.3	Permitir **los pagos por adelantado hasta un 50%** del importe total a percibir a efectos de poder **realizar las actuaciones preparatorias de las actuaciones financiadas**
		II.1.4	**Publicación de los convenios formalizados en el Registro de convenios** de la GV
		II.1.5	Aprobación de **modelos tipo** de convenios para facilitar la tramitación
		II.1.6	**Ampliación de la duración** de los convenios administrativos.
II.2	Medidas relativas a la gestión de subvenciones	II.2.1	**Aplicar al procedimiento de la tramitación de urgencia**, y así reducir a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos, conforme con lo dispuesto en el art.33 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre
		II.2.2	**Publicar simultáneamente,** pero de forma separada, **las bases reguladoras de las subvenciones y la resolución de la convocatoria**.
		II.2.3	Para **tramitar y aprobar las bases y la convocatoria de subvenciones solo será exigible el informe de los servicios jurídicos y el informe de la intervención delegada**, que será emitido en el **plazo de 5 días.**
		II.2.4	**Utilización de declaración responsable** para acreditar el beneficiario que se encuentra al corriente del pago de obligaciones de reembolso.
		II.2.5	**En los supuestos de subvenciones de concurrencia no competitiva, relacionadas con el uso de Fondos Europeos, se podrán dictar las resoluciones de concesión por orden de presentación de solicitudes** una vez realizadas las comprobaciones de concurrencia de la situación o actuación subvencionable y el cumplimiento del resto de los requisitos, **hasta el agotamiento del crédito presupuestario asignado en la convocatoria**
		II.2.6	En materia **de justificación de subvenciones** prever la aplicación del artículo 63 del RDL 36/2020.

		II.2.7	**Posibilitar la tramitación anticipada de las subvenciones sin crédito disponible** cuando sean financiables con fondos europeos.
II.3	**Control de las actuaciones**	**II.3.1**	**La concesión y justificación de las subvenciones y ayudas financiadas** con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del Fondo REACT-EU, **estarán sometidas a control posteriori**, de acuerdo con el siguiente procedimiento. La modalidad de control posterior será establecida por la Intervención General mediante una instrucción: - Con carácter previo a la firma de la resolución u otro acto administrativo correspondiente, el órgano de control interno actuante únicamente contabilizará el gasto o ingreso que corresponda y verificará previamente la concordancia del acreedor o deudor, el importe propuesto y que la partida presupuestaria sea adecuada y, en el caso de gastos, disponga de saldo suficiente. - Con posterioridad a la firma de la resolución u otro acto administrativo, corresponde al órgano de control interno actuante: o - Analizar que los actos y los procedimientos aplicados en la gestión se han desarrollado y que aseguran el cumplimiento de aquello que establece la normativa reguladora de la materia. A estos efectos se pueden utilizar técnicas de muestreo. o - Verificar que los gastos e ingresos realizados se corresponden con la finalidad prevista, mediante el examen de los documentos acreditativos y, si procede, su comprobación material. Los **pliegos de cláusulas administrativas y el resto de los documentos que integran la documentación preparatoria del expediente de contratación y su adjudicación financiados con los fondos** procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU, estarán sometidos a fiscalización previa, que podrá ser sustituida, en los supuestos que se determinen, por una fiscalización por muestreo o control posterior. **La ejecución de los contratos financiados** mediante estos fondos será objeto de control posterior en los términos establecidos en el apartado anterior. **Los convenios de colaboración financiados** con los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del Fondo REACT-EU son sometidos a fiscalización previa en los términos del artículo 45 del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre. Su ejecución será objeto de control posterior en los términos establecidos en los apartados anteriores.

EJE III	MEDIDAS		ACCIONES
III.1	Eficiencia y coordinación de la gestión de personas	III.1.1	**Las subsecretarías de los departamentos responsables de la gestión de fondos europeos adoptarán las acciones pertinentes para movilizar, reasignar y contratar los recursos humanos necesarios mediante instrumentos de planificación estratégica de recursos humanos al efecto.**
		III.1.2.	**Los órganos de gobernanza, coordinación y seguimiento, creados por el Consell para la ejecución de los fondos europeos** vinculados a la estrategia de recuperación **prestarán asesoramiento y colaboración**
		III.1.3	**Los programas de gestión de fondos europeos** que acrediten su necesidad **podrán nombrar a un director o directora de programa** y se contempla la posibilidad de contar con **directivos públicos especializados.**
III.2	Flexibilidad interna para el aprovechamiento eficaz y eficiente del talento disponible	III.2.1	Se podrá recurrir a la **asignación temporal de funciones voluntaria para el personal.** También en el sector público instrumental
		III.2.2	Se podrá recurrir a la **adscripción temporal de personal**. También en el sector público instrumental
III.3	Refuerzo de capacidades	III.3.1	Podrán constituirse **unidades administrativas de carácter temporal** para la gestión de los programas de las actuaciones financiadas por el instrumento de Recuperación de la Unión Europea
		III.3.2	La gestión y ejecución de las actuaciones financiadas por el instrumento de Recuperación de la UE, se podrá llevar a cabo mediante la **aprobación de programas de una duración máxima de cuatro años** (siempre que en el instrumento de planificación estratégica que se apruebe al efecto se acredite la imposibilidad de asumir los objetivos asignados al programa mediante la estructura orgánica y funcional de la Administración de la Generalitat)
		III.3.3	La DG de función pública y la DG de presupuestos darán **prioridad a la tramitación de los expedientes de creación de puestos en el marco de estos programas temporales.**
		III.3.4	Se adoptarán las **medidas necesarias para la formación** del personal que se adscriba a la gestión y absorción de los fondos europeos.
III.4	Incentivación del trabajo	III.4.1	El **personal adscrito a programas** para la gestión y ejecución de las actuaciones financiadas por el instrumento de Recuperación de la UE y el personal al que se le hayan **asignado funciones con carácter temporal podrá percibir productividades y gratificaciones extraordinarias**.

EJE IV	MEDIDAS		ACCIONES
IV.1	Simplificación de trámites administrativos	IV.1.1	**Implantar el Catálogo de Procedimientos Administrativos y Servicios prestados por la Generalitat Valenciana en el plazo de un año por el Consell.** El documento incluye información actualizada sobre los tiempos medios de tramitación de los expedientes.
		IV.1.2.	**Implantar la Carpeta ciudadana** para conocer el estado de tramitación de los expedientes administrativos generados por la ciudadanía **en el plazo de un año por el Consell.**
		IV.1.3	**Aprobar la normativa reguladora del registro de funcionarios habilitados, en el plazo de 6 meses por el Consell.**
		IV.1.4	**Aprobar el Plan de simplificación administrativa** que incluirá el inventario de procedimientos administrativos y donde la aportación inicial de documentación por los solicitantes se sustituye por una única declaración responsable. **Se aprobará en el plazo de un año por el Consell.**

EJE V	MEDIDAS		ACCIONES
V.1	Prevención de irregularidades	V.1.1	**Adaptar el Código ético y de conducta en materia de gestión de riesgos de fondos europeos** en los programas operativos Comunitat Valenciana 2014-2020 para su aplicación también **a los fondos europeos derivados de los Next Generation EU, en un plazo de 3 meses.**
		V.1.2.	**Creación de un canal específico, confidencial y seguro para la presentación de denuncias y alertas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental.** Se impulsará por la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública **en el plazo de seis meses.**
		V.1.3	***Impulsar y apoyar el desarrollo de las distintas herramientas que conforman el sistema de alertas de la Generalitat, a través de la Comisión Interdepartamental para la Prevención de Irregularidades y Malas Prácticas,*** *regulada en el Decreto 66/2019, de 26 de abril, del Consell.* ***En el plazo de un mes, se constituirá la Comisión Técnica*** *prevista en el artículo 7 del citado Decreto* ***con el objeto de avanzar en la metodología de elaboración del mapa de evaluación de riesgos y poder realizar una propuesta de dicho mapa.***