

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

16159 *Resolución de 30 de abril de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las medidas adoptadas en el ámbito de la Administración General del Estado para la implantación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 30 de abril de 2024, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las medidas adoptadas en el ámbito de la Administración General del Estado para la implantación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, acuerda:

1. Asumir el contenido y las conclusiones comprendidas en el Informe de Fiscalización de las medidas adoptadas en el ámbito de la Administración General del Estado para la implantación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

2. Instar al Gobierno a:

– Continuar con el proceso de coordinación entre los departamentos gestores del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como entre estos y la autoridad responsable del Ministerio de Hacienda, con el fin de mejorar la eficiencia en su ejecución mediante la homogeneización de procedimientos y la optimización de los recursos y las sinergias, impulsando especialmente la plataforma COFFEE, facilitando al máximo su uso y explotación a las Administraciones Públicas, dotándola de inversiones y mejoras para ello.

– Que los órganos gestores de la Administración General del Estado (AGE) extiendan su planificación sobre los recursos necesarios para la ejecución del Plan hasta el final del plazo previsto sin solución de continuidad, con la finalidad de garantizar la disponibilidad de los medios personales y materiales requeridos en cada momento. En este aspecto, y junto a las necesidades detectadas por cada centro gestor, se estima conveniente realizar una valoración a nivel de medida y a nivel global de los recursos necesarios para la ejecución de los proyectos responsabilidad de la AGE, garantizando su suficiencia para el cumplimiento de los hitos y objetivos fijados.

– Revaluar las fórmulas, tanto de agilización de la tramitación de los expedientes administrativos como de asignación eficiente de los recursos humanos, de cara a la recepción de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para instrumentar un plan de préstamos reembolsables, que tanto retraso lleva. Igualmente, revisar las competencias asignadas por el modelo de gobernanza, con el fin de hacerlas más efectivas.

– Completar con el proceso de coordinación entre los departamentos gestores del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y entre estos y la autoridad responsable del Ministerio de Hacienda, a fin de mejorar la eficiencia en su ejecución mediante la homogeneización de procedimientos y la optimización de los recursos y las sinergias.

– Que los informes de ejecución publicados en la página web del Plan proporcionen información más detallada sobre el cumplimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), de tal manera que se posibilite el seguimiento fehaciente de su ejecución. A tal efecto, debería figurar información de ejecución más precisa relativa a las políticas aplicadas, componentes, inversiones y reformas, ofreciendo detalle de los principales instrumentos de distribución de los fondos del PRTR

(licitaciones y subvenciones). Asimismo, cuando ello sea posible, deberían incluirse importes exactos y evitar referencias aproximadas.

– Tener en cuenta que la creación de nuevos puestos de trabajo en la Administración para la gestión de los fondos se contempla como una medida excepcional.

– Exigir al Ministerio de Hacienda que el programa COFFEE, muestre la información necesaria para la identificación de los beneficiarios de las ayudas, así como de contratistas y subcontratistas, en línea con lo señalado en el artículo 8.5 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y el artículo 22.2.d) 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.

– Exigir al Ministerio de Hacienda a configurar el sistema informático COFFEE-MRR de forma que permita la elaboración, de la forma más automatizada posible, de todos los informes previstos en la normativa nacional y europea, facilitando datos de ejecución efectiva en términos de los hitos y gastos acometidos.

– Desagregar la información publicada hasta la fecha de adjudicación y reparto de los Fondos, así como se requiere de mayor transparencia debido a la importancia cualitativa y cuantitativa de la implementación. De hecho, el propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia así lo establece, pero nada se cumple.

3. Instar al Ministerio de Hacienda a:

– Tomar las medidas necesarias para que el sistema COFFEE-MRR muestre la información necesaria para la identificación de los beneficiarios de las ayudas, así como de los contratistas y subcontratistas, con el fin de disponer de una Base de Datos de los perceptores finales de los fondos, en línea con lo señalado en el artículo 8.5 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y el artículo 22.2.d) 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.

– Establecer un cauce para el análisis centralizado de los resultados derivados de los cuestionarios o test de autoevaluación, al objeto de su sistematización y fomento de mejores prácticas.

4. Instar a los órganos gestores de la Administración General del Estado a:

– Extender su planificación sobre los recursos necesarios para la ejecución del Plan hasta el final del plazo previsto, con la finalidad de garantizar la disponibilidad de los medios personales y materiales requeridos en cada momento. En este aspecto, y junto a la planificación propia de cada centro gestor, se insta a realizar una valoración global de los recursos necesarios para la ejecución de los proyectos responsabilidad de la Administración General del Estado, garantizando su suficiencia para el cumplimiento de los hitos y objetivos fijados.

– Dictar las instrucciones oportunas o buscar las fórmulas de coordinación adecuadas, dentro de las posibilidades que ofrece 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; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y el propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para homogeneizar la actividad de control de primer nivel

5. Instar a las entidades u órganos afectados:

– Subsanan las salvedades y deficiencias que se incluyen en este informe de fiscalización, de acuerdo con la legislación aplicable.

– Recomendar a los órganos gestores extender su planificación sobre los recursos necesarios para la ejecución del Plan hasta el final del plazo previsto, con la finalidad de

garantizar la disponibilidad de los medios personales y materiales requeridos en cada momento.

– Que realicen las acciones oportunas para disponer de la información contable desde el 1 de enero de 2020 de forma mensual y detallada, pues de la revisión de la contabilidad, deberían obtenerse evidencias y ser puestas de manifiesto.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de abril de 2024.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1543

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO PARA LA IMPLANTACIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión del 20 de diciembre de 2023, la Fiscalización de las Medidas adoptadas en el ámbito de la Administración General del Estado para la implantación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo previsto en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN**
 - I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR**
 - I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL**
 - I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE**
 - I.4. CONTEXTO DE LA FISCALIZACIÓN**
- II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**
 - II.1. EL RDL 36/2020, DE 30 DE DICIEMBRE**
 - II.2. ESTRUCTURA DE GOBERNANZA E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN Y DE COLABORACIÓN**
 - II.2.1. Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia**
 - II.2.2. Comité Técnico para el PRTR**
 - II.2.3. Unidad de seguimiento**
 - II.2.4. Conferencia Sectorial del PRTR**
 - II.2.5. Conferencias sectoriales departamentales**
 - II.2.6. Autoridades Responsable y de Control**
 - II.2.7. Entidades decisoras y ejecutoras**
 - II.2.8. Foros de participación social**
 - II.3. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS Y MEDIOS MATERIALES ASIGNADOS A LAS MEDIDAS DEL PLAN**
 - II.3.1. La planificación estratégica**
 - II.3.2. Recursos humanos y materiales para la ejecución del PRTR**
 - II.4. ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PRTR**
 - II.5. DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y DE INFORMACIÓN Y OTROS INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO DE HITOS, OBJETIVOS Y PROYECTOS**
 - II.5.1. El sistema de gestión**
 - II.5.2. El sistema informático de gestión COFFEE-MRR**
 - II.5.3. Los sistemas informáticos específicos de los departamentos ministeriales**
 - II.5.4. El seguimiento y control de la AR**
 - II.5.5. Mecanismos de coordinación e instrumentos de seguimiento de los PERTE**
 - II.6. LOS TRES NIVELES DE CONTROL DEL PRTR**
 - II.6.1. La organización del control de primer nivel**
 - II.6.2. Relevancia de los principios transversales en el control de primer nivel**
 - II.6.3. Organización de los controles de segundo y tercer nivel**
 - II.6.4. El control de segundo nivel**
 - II.6.5. El control de tercer nivel**
 - II.7. IGUALDAD DE GÉNERO**
 - II.8. TRANSPARENCIA Y COMUNICACIÓN**

II.8.1. Estrategia de comunicación

II.8.2. Página web

II.8.3. La web de la SGFE

II.8.4. Visibilidad del origen de los fondos

II.8.5. Webs de los departamentos ministeriales

II.8.6. El Registro Estatal de entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (REPERTE)

II.8.7. Actuaciones llevadas a cabo por los departamentos ministeriales como entidades decisoras/ejecutoras en materia de transparencia y comunicación

II.8.8. Acciones adicionales en materia de comunicación

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. RELATIVAS AL RDL 36/2020

III.2. RELATIVAS A LA GOBERNANZA

III.3. RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS DESTINADOS AL PRTR

III.4. RELATIVAS A LAS ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS

III.5. RELATIVAS AL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN E INFORMACIÓN

III.6. RELATIVAS AL CONTROL

III.7. RELATIVAS AL PRINCIPIO DE IGUALDAD

III.8. RELATIVAS A LA TRANSPARENCIA Y COMUNICACIÓN

ANEXOS

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AGE	Administración General del Estado
AIREF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
AR	Autoridad Responsable
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
CCAA	Comunidades Autónomas
DNSH	Do not Significant Harm
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
CID	Council Implementing Decision
DGMRR	Dirección General del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
EA	Estrategia de Auditoría
EELL	Entidades Locales
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
HYO	Hitos y Objetivos
IEF	Instituto de Estudios Fiscales
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
IPE	Instrumentos de Planificación Estratégica
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
JCCP	Junta Consultiva de Contratación Pública
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
MCUD	Ministerio de Cultura y Deporte
MDI	Manifestaciones de Interés
MDSA	Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030
MEFP	Ministerio de Educación y Formación Profesional

METD	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital
MHFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
MICT	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
MSND	Ministerio de Sanidad
MTED	Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico
MTES	Ministerio de Trabajo y Economía Social
MTMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
NGUE	Next Generation EU
OA	Objetivos Asignados
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIP	Oficina de Informática Presupuestaria
ONA	Oficina Nacional de Auditoría
PERTE	Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PLCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
PRTR	Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto-ley
REP	Recomendaciones Específicas por País
REPERTE	Registro Estatal de Entidades Interesadas en los Proyectos Estratégicos para la recuperación y Transformación Económica
RMRR	Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
SGFE	Secretaría General de Fondos Europeos
SNCA	Servicio Nacional de Coordinación Antifraude
UE	Unión Europea

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N.º 1	INVERSIONES PREVISTAS EN EL PLAN POR COMPONENTE
CUADRO N.º 2	CALENDARIO PREVISTO DE PAGOS
CUADRO N.º 3	PERTE APROBADOS A 31/5/2022
CUADRO N.º 4	EFFECTIVOS SOLICITADOS EN LOS IPE Y AUTORIZADOS
CUADRO N.º 5	ACCIONES FORMATIVAS
CUADRO N.º 6	DATOS DE EJECUCION PRESUPUESTARIA A 31/12/2021
CUADRO N.º 7	DATOS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA A 31/12/2022
CUADRO N.º 8	TEST SOBRE AYUDAS DE ESTADO Y DOBLE FINANCIACIÓN
CUADRO N.º 9	TEST SOBRE DNSH

RELACIÓN DE GRÁFICOS

- GRÁFICO N.º 1 ESTRUCTURA DE GOBERNANZA
- GRÁFICO N.º 2 RESPONSABLES DEL CUMPLIMIENTO DEL PRTR
- GRÁFICO N.º 3 SECUENCIA DE HECHOS SIGNIFICATIVOS EN LA ELABORACIÓN DE LOS IPE

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La “Fiscalización de las medidas adoptadas en el ámbito de la Administración General del Estado para la implantación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” figura incluida, a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2022, aprobado por el Pleno en su sesión del 24 de febrero de 2022.

El referido Programa de Fiscalizaciones para el año 2022 se enmarca en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas, en el que el Pleno ha establecido los objetivos de la función fiscalizadora y los criterios de la actividad. En particular, esta actuación se vincula a los objetivos específicos 1.2, fomentar las buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas, a través de la fiscalización de actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad, 1.3, fiscalizar principales áreas de riesgo 1.4 y 1.5 referidos a incrementar las fiscalizaciones operativas y al mismo tiempo agilizar la tramitación de los procedimientos fiscalizadores. Además, tal y como se destaca en el Acuerdo Marco sobre la programación del ejercicio de la función fiscalizadora por el Tribunal de Cuentas en relación con la puesta en marcha, ejecución y evaluación de resultados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por el Pleno el 28 de abril de 2022, la fiscalización de los procesos de puesta en marcha, ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y la evaluación de los resultados obtenidos se considera una actuación de importancia cuantitativa, de actualidad e interés social que reviste carácter estratégico para el Tribunal de Cuentas. En el apartado II de la parte expositiva del citado acuerdo se detallan las tres fases en las que se desarrollará la actividad fiscalizadora en este ámbito, señalando que, en una primera fase, las fiscalizaciones tendrán por objeto las actuaciones llevadas a cabo para la implementación y puesta en marcha del PRTR. En este sentido, la presente fiscalización se incardina en dicha primera fase, al igual que las otras tres fiscalizaciones referidas al PRTR incluidas en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2022.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo está constituido por los órganos de la Administración General del Estado (AGE) con competencia en la adopción de las medidas implantadas tras la aprobación del PRTR.

En concreto, se han realizado actuaciones sobre el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP), donde quedan residenciadas la Autoridad Responsable (AR) y la de Control del Plan. Además, se han efectuado trabajos en relación con una muestra de ocho Departamentos ministeriales, al asignarles el PRTR el carácter de entidades decisoras, sin perjuicio de que, asimismo, puedan ser ejecutoras. Estos son: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (METD), Ministerio de Cultura y Deporte (MCUD), Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (MDSA), Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP), Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT), Ministerio de Sanidad (MSND), Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MTED) y Ministerio de Trabajo y Economía Social (MTES). Además, se realizaron actuaciones sobre el resto de los ministerios, la Secretaría de Estado de Comunicación y la Secretaría General de Asuntos Económicos y G20, en relación con las funciones de comunicación y difusión del PRTR y su contenido.

Constituyen el ámbito objetivo de esta fiscalización las medidas adoptadas para la implantación del PRTR aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021 y que derivan del marco normativo que se recoge en el subapartado I.4.

El ámbito temporal de la fiscalización se refiere a las actuaciones destinadas a la implantación de las medidas previstas en el Plan hasta mayo de 2022. Las comprobaciones se refieren a los procedimientos aplicados desde la aprobación del PRTR, o en ejercicios anteriores, cuando ello contribuya a la consecución de los objetivos previstos.

I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE

La fiscalización presenta carácter operativo y de cumplimiento, de acuerdo con lo dispuesto en la Norma Técnica 6 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. El objetivo de la fiscalización consiste en analizar las medidas adoptadas en el ámbito de la AGE para la implantación de los procedimientos de gestión y control previstos en el Plan, desde la perspectiva de la legalidad y la efectiva puesta en marcha. En particular, el análisis ha comprendido los siguientes aspectos:

- Que se ha dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias para configurar el sistema de gestión y control, conforme a la normativa aplicable.
- Que los sistemas y procedimientos derivados del marco legal aplicable han sido efectivamente implantados y puestos en marcha.

Asimismo, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras. El examen ha incluido la aplicación de todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios sobre los informes, documentos, aplicaciones informáticas y registros presupuestarios, contables y extracontables obrantes en los órganos que conforman el ámbito subjetivo de esta fiscalización.

La fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su sesión de 23 de diciembre de 2013.

Todos los órganos y entidades de la AGE a los que se solicitó información cumplieron con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas establecido en los artículos 7 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y 30 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, que regula su funcionamiento, sin que se hayan producido limitaciones al alcance que hayan impedido cumplir con los objetivos previstos.

Con la presente fiscalización se realiza un primer análisis sobre los fondos a percibir por España con cargo al MRR de la UE, al verificarse la adopción de las medidas necesarias que han de conformar el marco de gestión y control previsto en la diversa normativa aplicable.

Esta fiscalización se complementa con aquellos aspectos que constituyen el ámbito de la "Fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: similitudes, diferencias, riesgos y oportunidades de mejora", incluida en el Programa Anual de Fiscalizaciones de 2022 y aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas de 20 de diciembre de 2023.

I.4. CONTEXTO DE LA FISCALIZACIÓN

Ante la crisis generada por la pandemia del COVID-19, el Consejo Europeo aprobó el 21 de junio de 2020 el programa Next Generation EU (NGUE), y el 20 de noviembre de 2020 el Parlamento y el Consejo aprobaron el acuerdo sobre un paquete que incluye los fondos NGUE y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

El programa NGUE es el mayor instrumento de estímulo económico financiado por la Unión Europea (UE) con el objetivo de responder a la crisis y reparar los daños causados por la pandemia. En el marco de este programa se creó el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) dotado con 672.500 millones para apoyar las reformas e inversiones iniciadas desde febrero de 2020. España tendrá acceso a una financiación total de 140.000 millones de euros entre 2021 y 2026, de los cuales cerca de 70.000 millones serán en concepto de transferencias.

Los pagos del MRR difieren del gasto tradicional del marco financiero plurianual, en el que la regularidad del pago de la Comisión o del Estado miembro depende principalmente de la admisibilidad del beneficiario, el proyecto y los costes reclamados. Los Estados miembros debían elaborar sus planes nacionales de recuperación (con las reformas e inversiones) y diseñar sistemas de gestión y control adecuados, pudiendo utilizar los sistemas nacionales de gestión y control existentes u otros sistemas utilizados para fines relacionados (como los sistemas utilizados para gestionar otros fondos de la UE). También deben recopilar datos sobre los beneficiarios finales de los fondos, y garantizar que los datos sean fácilmente accesibles. Por tanto, el MRR se ejecuta, a diferencia de los fondos de la política de cohesión, en régimen de gestión directa por los Estados miembros, que se convierten en sus beneficiarios, lo cual constituye un aspecto novedoso relevante que requiere un esfuerzo administrativo adicional, que también viene requerido por la ejecución del MRR en paralelo a los fondos de la política de cohesión del marco 2021-2027.

El nuevo sistema de gestión se basa en los hitos y objetivos (HYO), como medidas de evaluación del progreso en el cumplimiento de reformas e inversiones. Hitos y objetivos (HYO) son las medidas establecidas para poder evaluar el progreso en el cumplimiento de reformas e inversiones. Los hitos tienen carácter cualitativo (principalmente unidos con las reformas) y, los objetivos, cuantitativo (principalmente unidos con las inversiones).

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) español fue aprobado en el Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021. Para agilizar la gestión de los fondos, se dictó el Real Decreto-ley (RDL) 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 PRTR. La exposición de motivos de la norma citada indica que la gestión y ejecución de los proyectos ligados al PRTR suponen un desafío y una oportunidad, donde determinadas unidades verán multiplicada su carga de trabajo y las administraciones públicas tendrán que afrontar este desafío con recursos limitados. Ello impone una reflexión estratégica sobre la organización, los procesos, la gestión del personal y la digitalización. Así, se recoge que “se han incluido soluciones flexibles en materia de medios y organización para que la gestión del Plan sea abordada de modo eficaz para capacitar a la administración para una ejecución absorbida de fondos exitosa salvaguardando del interés general (sic)”. En este sentido, el RDL dedica su Título IV a las especialidades de gestión del Plan (control y presupuestación, tramitación de los procedimientos, contratación, convenios, subvenciones, evaluación ambiental y colaboración público-privada).

El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RMRR), establece cuatro ejes transversales: la

transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. El PRTR desarrolla estos cuatro ejes de trabajo a través de diez políticas palanca, con vocación de arrastrar la actividad y el empleo, de impulsar la recuperación económica y de contribuir a un proceso de transformación dirigido a aumentar la productividad y el crecimiento económico. Las diez políticas palanca son:

- Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación, y desarrollo de la agricultura.
- Infraestructuras y ecosistemas resilientes.
- Transición energética justa e inclusiva.
- Una administración para el siglo XXI.
- Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora.
- Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud.
- Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades.
- Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo.
- Impulso de la industria de la cultura y del deporte.
- Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

El desglose de las inversiones del PRTR según componente aparece en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 1
INVERSIONES PREVISTAS EN EL PLAN POR COMPONENTE
(Importe en millones de euros)

	IMPORTE
1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos.	6.536
2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana.	6.820
3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero.	1.051
4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad.	1.642
5. Preservación del espacio litoral y de los recursos hídricos.	2.091
6. Movilidad sostenible, segura y conectada.	6.667
7. Despliegue e integración de energías renovables.	3.165
8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento.	1.365
9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y de su integración sectorial.	1.555
10. Estrategia de Transición Justa.	300
11. Modernización de las administraciones públicas.	4.239
12. Política industrial de España 2030.	3.782
13. Impulso a la pyme.	4.894
14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico.	3.400
15. Conectividad digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G.	3.999
16. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial.	500
17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.	3.456
18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud.	1.069
19. Plan Nacional de Competencias Digitales (Digital skills).	3.593
20. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional.	2.076
21. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años.	1.648
22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión.	3.502
23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo.	2.363
24. Revalorización de la industria cultural.	325
25. España Hub Audiovisual de Europa (Spain AVS Hub).	200
26. Plan de fomento del sector del deporte.	300
27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal.	0
28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI.	0
29. Mejora de la eficacia del gasto público.	0
30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo.	0
TOTAL	70.538

Fuente: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El calendario de pagos previsto por parte de la Comisión es el siguiente:

CUADRO N.º 2
CALENDARIO PREVISTO DE PAGOS
(Importe en miles de euros)

	AÑO	TRIMESTE	IMPORTE	DESEMBOLSOS (INCLUIDO ANTICIPO)	PETICIONES
PRIMERA CUOTA	2021	4T	11.494.253	19.037.636	
SEGUNDA CUOTA	2022	1T	13.793.104		12.000.000
TERCERA CUOTA	2022	3T	6.896.552		
CUARTA CUOTA	2023	1T	11.494.253		
QUINTA CUOTA	2023	3T	8.045.977		
SEXTA CUOTA	2024	1T	9.195.402		
SÉPTIMA CUOTA	2025	1T	3.995.348		
OCTAVA CUOTA	2026	3T	4.597.701		
TOTALES	---	---	69.512.590¹	19.037.636	12.000.000

Fuente: Elaboración propia a partir de la decisión de la Comisión Europea C(2021)7903 final y datos del Informe de ejecución del Plan de Recuperación (diciembre 2021)

El anexo 1 del presente Informe recoge información detallada sobre el marco en el que se encuadran las actuaciones fiscalizadas y sobre las principales magnitudes económicas de referencia. Por su parte, el anexo 2 relaciona las disposiciones normativas relevantes.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Teniendo en cuenta el alcance temporal de la fiscalización, los análisis realizados se han centrado en las medidas implantadas hasta el 31 de mayo de 2022. En caso de comprobaciones efectuadas sobre determinados hechos anteriores o posteriores, estas se acompañan de la correspondiente fecha.

II.1. EL RDL 36/2020, DE 30 DE DICIEMBRE

El RDL dedica su Título IV a las especialidades de gestión del Plan (control y presupuestación, tramitación de los procedimientos, contratación, convenios, subvenciones, evaluación ambiental y colaboración público-privada).

Aunque el señalado título se denomina “especialidades de gestión del PRTR”, algunos artículos incluidos en el mismo prevén dichas especialidades para los fondos de los *Planes NGUE* (artículo 45, en relación con el control previo aplicable a los expedientes que implementen la aplicación de dichos fondos), o para las subvenciones financiables con fondos europeos (artículos 60 y

¹ En junio de 2022, la Comisión Europea incrementó en 7.706 millones de euros las cantidades que se destinarán a España correspondientes a la Contribución Financiera Máxima, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 11.1 del RMRR. Debe procederse a la actualización del PRTR para incluir nuevas inversiones tras el incremento financiero señalado. Estas cuestiones no se han abordado en el presente informe, dado el ámbito temporal fijado.

Por otro lado, la diferencia del importe total reflejado en este cuadro n.º 2 con los 70.538 millones que recoge el cuadro n.º1 se debe, en su práctica totalidad, a la parte del componente 22 (Plan de Choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión) que, según indica el PRTR, se financia con presupuesto nacional, en lugar de correr a cargo del MRR.

siguientes), lo que pudo llevar, al menos en los primeros momentos de aplicación de la norma, a ciertas dudas sobre la aplicabilidad de los preceptos o, al menos, a la necesidad de realizar un análisis del régimen aplicable a los expedientes en función de los fondos financiadores (fondos europeos en general, fondos NGUE y fondos del PRTR).

Por otro lado, en los artículos 5 y 6 del RDL 36/2020, se menciona a los “órganos responsables”, sin acuñar una definición para los mismos y sin precisar los términos “entidad decisora” o “entidad ejecutora”. Fue la Orden Ministerial 1030/2021, de 29 de septiembre, la que delimitó el concepto de los órganos responsables a nivel de componente y de medida integrados en una entidad decisora, y de los órganos gestores a nivel de proyecto y subproyecto encuadrados en una entidad ejecutora, todo ello en relación con el informe de gestión. La Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaría General de Fondos Europeos (SGFE), clarificó la condición de entidad ejecutora, la designación de órganos responsables de medidas y órganos gestores de proyectos y subproyectos, en el marco del sistema de gestión del PRTR.

Finalmente, cabe señalar que, el 2 de febrero de 2021, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó la remisión del Proyecto de Ley por la que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR, procedente del RDL 36/2020, a la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital, para su aprobación con competencia legislativa plena, así como abrir un plazo para presentar enmiendas que expiraba el día 15 de febrero de 2021. Dicho proyecto se tramitaría por el procedimiento de urgencia. El Proyecto de Ley ha sido objeto de 79 ampliaciones del plazo de enmiendas al articulado, extendiéndose este, al menos, hasta el 1 de febrero de 2023².

No obstante su tramitación como Proyecto de Ley, la redacción inicial del RDL ha sido modificada varias veces, en particular, por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2022, el RDL 6/2022, de 29 de marzo, y la Ley 9/2022, de 14 de junio, para facilitar la ejecución de los fondos. En virtud de las anteriores y por lo que respecta a las especialidades antes señaladas, se añadió el artículo 52 bis (en relación con los contratos de obras) y la Disposición adicional séptima (sobre la gestión de los créditos presupuestarios de las entidades locales (EELL), destinados a proyectos financiados con el MRR) y se modificaron los artículos 42 (analizado en el epígrafe II.3.1 del presente Informe), 43 (flexibilización del calendario de cierre de ejercicio presupuestario), 44 (ejecución de los créditos a distribuir territorialmente a favor de las Comunidades Autónomas (CCAA), 49 (autorización para contratar en los contratos, acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición financiados con fondos del PRTR), 50 (reducción de plazos y preferencia en la tramitación de contratos, acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición a financiar con fondos del Plan), 58 (preferencia de los recursos especiales relativos a contratos afectos a la financiación del PRTR), 62 (ampliación de la cuantía total máxima fijada inicialmente en una convocatoria de subvenciones no competitivas financiadas por fondos europeos, sin necesidad de una nueva convocatoria, dentro de los créditos disponibles) y 68 (no necesidad de autorización legal para la creación de consorcios dedicados a la ejecución del Plan).

En lo referente a este último aspecto, hay que señalar que no hay constancia del inicio de los trámites necesarios para la creación de algún consorcio con participación de la AGE dedicado a la ejecución del PRTR, por lo que no se ha utilizado el instrumento que posibilitaba el mencionado artículo 68 del RDL.

² Esta iniciativa decae finalmente tras la disolución de las Cámaras por el proceso electoral de julio de 2023.

II.2. ESTRUCTURA DE GOBERNANZA E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN Y DE COLABORACIÓN

La determinación del sistema de gobernanza del PRTR se estableció en el RDL 36/2020. Se trata de una norma anterior a la aprobación del propio plan, que tuvo lugar por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021. El PRTR recoge expresamente el esquema de gobernanza³ establecido en el RDL 36/2020.

El capítulo II del título III del RDL 36/2020 estableció la estructura de gobernanza considerada necesaria para la eficacia del plan que debería garantizar la transparencia, la coherencia de las actuaciones y su continuidad en el tiempo. Según lo indicado en la exposición de motivos, con el sistema de gobernanza diseñado se pretendía asegurar un proceso participativo que incorporara las propuestas de los principales agentes económicos, sociales y políticos y sirviera a la vez como los necesarios mecanismos de coordinación con los distintos niveles de administración.

De conformidad con el alcance de la presente fiscalización, se ha comprobado la constitución de los órganos de gobernanza establecidos en el RDL 36/2020 conforme a lo previsto en dicha norma, así como el ejercicio de las funciones que la norma les atribuía en relación con la implementación del PRTR.

En el gráfico n.º 1 se recoge la estructura de gobernanza establecida por la citada norma⁴.

³ En términos generales (Glosario de la UE) se puede definir la gobernanza como un conjunto de normas, procedimientos y prácticas relativos a la manera en que se ejercen los poderes en el Estado. El objetivo consiste en fortalecer la democracia y acercar a los ciudadanos a las instituciones. La gobernanza se basa en los siguientes principios:

- la apertura y la transparencia de las instituciones;
- la implicación de la sociedad civil en la toma de decisiones;
- la formulación y la aplicación de políticas coherentes y bien gestionadas;
- la garantía de un marco normativo claro, estable y predecible que facilite el crecimiento y la creación de empleo;
- el respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad;
- la garantía de que cada institución explica y asume la responsabilidad por lo que hace.

⁴ En el anexo 3 figura un detalle de las funciones atribuidas a los órganos de gobernanza en el RDL 36/2020.

GRÁFICO N.º 1
ESTRUCTURA DE GOBERNANZA



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas

Del análisis realizado durante la fiscalización cabe señalar algunas incidencias observadas en relación con las funciones que los órganos mencionados tienen atribuidas por el RDL 36/2020, y que se detallan en los siguientes epígrafes.

II.2.1. Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia

Como órgano para la dirección y coordinación del PRTR se creó la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia. De la composición de este órgano y de la naturaleza de las funciones que tiene atribuidas se deduce su carácter eminentemente político.

La Comisión está presidida por el Presidente del Gobierno y en ella participan los titulares de todos los ministerios, los Secretarios de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, de Hacienda, de Presupuestos y Gastos, de Derechos Sociales, la SGFE y el Secretario General de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Las funciones que se atribuyen a la Comisión son el establecimiento de las directrices políticas generales para el desarrollo y la ejecución del PRTR, el seguimiento estratégico del Plan y cualesquiera otras funciones que le encomiende el Consejo de Ministros.

Hasta final de mayo de 2022, la Comisión se había reunido en cuatro ocasiones, tres en 2021 y una en 2022. Se aportaron al Tribunal las actas firmadas de sus tres primeras reuniones. La última acta estaba pendiente de aprobación y firma, por lo que se aportó un borrador.

En la primera reunión de la Comisión (16 de febrero de 2021) se acordó su constitución y la composición del Comité Técnico y se informó del estado de elaboración del PRTR y del diseño de

los instrumentos de ejecución, coordinación, seguimiento y control del mismo. En la segunda reunión (13 de abril de 2021) se informó de los detalles de la propuesta del Plan (aprobado por el Acuerdo de Consejo de Ministros el siguiente 27 de abril de 2021) y, en las dos últimas (14 diciembre de 2021 y 26 de abril de 2022), se presentó un informe de situación del PRTR.

En la información suministrada por el MHFP se indica que en las reuniones de la Comisión sus miembros “han dirigido, coordinado, establecido directrices, impartido instrucciones y realizado el seguimiento estratégico sobre el desarrollo y ejecución del PRTR” en ejercicio de las funciones que tienen atribuidas.

II.2.2. Comité Técnico para el PRTR

El Comité Técnico se configura como órgano de asistencia y soporte técnico de la Comisión, que debía establecer su composición con un límite máximo de veinte miembros. Pese a que el RDL 36/2020 le atribuía la función de realizar los estudios, informes y análisis que le encargara la Comisión y los que estimara de utilidad para la ejecución del Plan, hasta la fecha de elaboración de este informe el Comité no había recibido encargos de la Comisión para realizar este tipo de tareas ni las había realizado a iniciativa propia.

Por otra parte, en el RDL 36/2020 se atribuyeron al Comité funciones de coordinación y apoyo a la gestión del resto de órganos y unidades de gobernanza previstos. Entre estas funciones cabe destacar:

- Aprobar documentos útiles para los gestores por razones de eficacia o eficiencia: manuales de procedimiento, modelos tipo de pliegos de licitación, bases para convocatorias de subvenciones o ayudas, convenios, etc.;
- Aprobar las recomendaciones u orientaciones sobre la adopción de herramientas informáticas o digitales;
- Aprobar las plantillas y la guía metodológica para la formulación del IPE;
- Establecer orientaciones y recomendaciones comunes para la implementación de las acciones contenidas en el IPE.

Hasta final de mayo de 2022 el Comité Técnico se había reunido en tres ocasiones, todas en 2021. Se facilitaron las actas de las dos primeras reuniones, estando la última pendiente de aprobación y firma, por lo que se aportó en su lugar un borrador.

El número de miembros asistentes a las reuniones oscila entre doce y dieciséis, figurando entre ellos el Secretario General de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de Presidencia de Gobierno, la titular de la SGFE del MHFP, un auditor de la Oficina Nacional de Auditoría (ONA), el Director General del Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación y representantes de varios ministerios.

En la primera reunión del Comité (9 de abril de 2021) se acordó su constitución y la aprobación de las plantillas que debían servir de base para la formulación del IPE, según lo previsto en el artículo 23.2 del RDL 36/2020. En la segunda reunión (14 de junio) se expuso el avance en la tramitación del Plan y se comentaron las exigencias de gestión y control derivadas del RMRR. Se propuso el análisis de las propuestas redactadas por el METD sobre los aspectos transversales a considerar en la redacción de los instrumentos de ejecución del Plan. Asimismo, se informó de la remisión de los borradores de planes estratégicos por parte de la mayor parte de los ministerios, de la

previsión de realizar cursos de formación para todas las personas que participen en la ejecución, seguimiento y control del Plan y del estado de la herramienta informática de seguimiento.

El borrador de la última reunión del Comité (9 de septiembre de 2021) contiene también referencias a los documentos de orientaciones transversales del METD y de la guía de incorporación de la perspectiva de género del Ministerio de Igualdad. Se debatió sobre los criterios de evaluación relativos al mantenimiento y la creación de empleo, y sobre las dificultades del control de su cumplimiento, acordando recoger la discrecionalidad de cada ministerio para analizar el encaje de las cláusulas de creación de empleo en cada instrumento. Se acordó el envío de ambas orientaciones a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, condicionado a la aprobación de la Junta Consultiva de Contratación Pública (JCCP). La SGFE presentó la guía de comunicación digital.

Objetivamente, las exigencias previstas en el RDL 36/2020 fueron complejas, muy numerosas y de dudosa viabilidad en el estrecho margen temporal disponible, lo que fue determinante para que los gestores actuaran directamente sobre las cuestiones más pragmáticas. En este sentido, el Comité no ha ejercitado las funciones de coordinación y apoyo a la gestión de los departamentos con el alcance previsto.

El Comité no ha creado los grupos de trabajo ni designado las unidades previstas en el artículo 5 para “coordinar materias transversales de gestión y proponer soluciones comunes a todos los departamentos en materias tales como la contratación pública, los procesos de convocatoria de subvenciones o ayudas, la creación de vehículos para la colaboración público-privada...” y otras. Tampoco ha aprobado manuales, pliegos tipos o bases para convocatoria de subvenciones como preveía el artículo 15.3 e). En este sentido, el MHFP ha informado de que, dada la diversidad de ámbitos funcionales a los que afectan las reformas e inversiones del PRTR, y su ejecución a través de instrumentos muy variados, por razones de eficacia y eficiencia se ha entendido que algunas de las fórmulas de estandarización (manuales, pliegos tipo, modelos de convenio) no deben hacerse necesariamente por el Comité, sino por quien tiene el conocimiento específico de las competencias sectoriales encomendadas. Se aporta, a modo de ejemplo de esta práctica, instrucciones y guías elaboradas por la IGAE, la JCCP o la Oficina independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

En relación con los documentos que debía aprobar el Comité para apoyar y coordinar a los departamentos en la elaboración de los IPE, únicamente se aprobaron las plantillas, aunque con bastante retraso, cuando varios de los ministerios ya los habían elaborado.

Según figura en el borrador del acta, en la última reunión del Comité se trataron las “Orientaciones para incorporar la perspectiva de género en las actuaciones financiadas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” y las “Orientaciones transversales de ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”. No hay constancia, sin embargo, de su aprobación formal.

Las orientaciones en materia de igualdad se elaboraron por la SGFE a partir de las guías para incorporar la perspectiva de género que redactó el Ministerio de Igualdad y que se sometieron a informe de la JCCP. Las orientaciones transversales fueron asimismo elaboradas por la SGFE, a partir de la propuesta de criterios transversales para subvenciones, convenios y contratos que el METD envió al Comité Técnico, y que en materia de contratación también se sometieron a informe de la JCCP.

II.2.3. Unidad de seguimiento

El RDL 36/2020 atribuyó la responsabilidad del seguimiento del Plan al Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, con la finalidad de mantener permanentemente informado al Presidente del Gobierno. A esta unidad se atribuyeron asimismo las funciones de Secretaría de la Comisión y del Comité. Tras la reestructuración de la Presidencia del Gobierno por los RD 1177/2020, de 29 de diciembre, y 634/2021, de 26 de julio, estas funciones fueron asumidas por la Unidad de seguimiento del PRTR dependiente de la Secretaría General de Asuntos Económicos y G20. No consta que esta unidad haya dispuesto del protocolo que según establecía el artículo 16.2 debía aprobar la Comisión para proporcionar la información precisa de los ministerios ejecutores al órgano responsable del seguimiento.

II.2.4. Conferencia Sectorial del PRTR

El artículo 19 del RDL 36/2020 estableció la Conferencia Sectorial del PRTR como órgano de cooperación entre el Estado y las CCAA para canalizar adecuadamente la participación de estas en los proyectos del PRTR y establecer vías y mecanismos de cooperación y coordinación en la implementación del Plan. Está compuesta por la Ministra de Hacienda y Función Pública, que la preside, y por los consejeros y consejeras competentes de cada CA y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Se preveía que dispusiera de un órgano de apoyo, la Comisión de coordinadores de fondos europeos, compuesta por los responsables inmediatos en esta materia del Estado, las CCAA y las ciudades autónomas.

La Conferencia se constituyó el 21 de enero de 2021, con asistencia de los miembros previstos en el RDL y en su propio reglamento, que añadió a las personas titulares de las Secretarías de Estado de Política Territorial y Función Pública, de Presupuestos y Gastos, y de Economía y Apoyo a la Empresa, y a un representante de la FEMP. En esta sesión se trató la propuesta de reglamento de la Conferencia y la Ministra de Hacienda informó de los principales elementos que conformarían el PRTR.

La segunda reunión se celebró el 19 de abril de 2021. En ella se ratificó la aprobación del reglamento y se presentó el proyecto de PRTR, con especial referencia al sistema de gestión, seguimiento y control. En el acta se refleja el debate, entre otros asuntos, en torno a las formas de participación de las CCAA, el papel de las conferencias sectoriales en la ejecución del Plan, la necesidad de disponer de información del carácter plurianual de los recursos a distribuir, la financiación del IVA, y la transparencia en la selección de los proyectos. Se detallaron también las diferentes reuniones de conferencias sectoriales celebradas hasta la fecha en aplicación del PRTR y el importe distribuido en las mismas.

No se dispone del acta de la última sesión, celebrada el 2 de agosto de 2021 (no está aprobada, al no haber habido sesión posterior de la que se tenga constancia). Según la información de la nota de prensa publicada, la ministra informó de los avances en la implementación del Plan, de las dos órdenes previstas para poner en marcha el plan de información, gestión y seguimiento y de los fondos distribuidos hasta la fecha entre las CCAA por acuerdo de las diferentes conferencias sectoriales.

Pese a las funciones que el RDL y su propio reglamento atribuyen a la Conferencia⁵, no hay constancia de que esta haya llegado a adoptar ninguna decisión, acuerdo o recomendación respecto de la implementación del Plan. De las actas únicamente se deduce como principal

⁵ Artículo 3 de su Reglamento: La Conferencia Sectorial del PRTR puede ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación, orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes.

contenido de las reuniones el traslado de información desde el MHFP a las CCAA sobre el estado del PRTR. Tampoco parece haber ejercido las funciones consultivas o de coordinación previstas en su propio reglamento.

La canalización de la participación de las CCAA en la definición y ejecución del PRTR, hubiera exigido la adopción de acuerdos o recomendaciones formales entre el Estado y el resto de las administraciones implicadas como buena técnica de cooperación, a tenor de lo establecido en el artículo 151 de la LRJSP.

II.2.5. Conferencias sectoriales departamentales

El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA lleva a prever que, a lo largo del periodo plurianual de ejecución del PRTR, las CCAA gestionarán hasta el 54 % de los fondos del Plan mediante inversiones en sus ámbitos de competencias: vivienda, movilidad sostenible, promoción de renovables, restauración de ecosistemas, renovación de edificios públicos, educación, empleo y formación profesional, inclusión y servicios sociales, entre otros.

Las conferencias sectoriales son órganos de cooperación multilateral relativos a un sector concreto de actividad pública. Según lo establecido en el artículo 147 de la LRJSP, están compuestas por el miembro del Gobierno que, en representación de la AGE, resulte competente por razón de la materia, que actúa como presidente, y por los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno de las CCAA y Ciudades Autónomas.

Las conferencias sectoriales departamentales han venido ejerciendo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Ley General Presupuestaria, un papel fundamental en la distribución de los créditos de las leyes de presupuestos destinados a la financiación de sectores, servicios, actividades o materias respecto de las cuales las CCAA tengan asumidas competencias de ejecución y no hayan sido objeto de transferencia directa en virtud de dicha ley. En el número 2.a) del artículo citado se dispone que “los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios, así como su distribución, se fijarán por la Conferencia Sectorial correspondiente al comienzo del ejercicio económico”.

En el contexto de la gobernanza del PRTR, las conferencias sectoriales constituyen un instrumento fundamental para la gestión del Plan, así como para la toma de decisiones respecto a la distribución de fondos y los criterios objetivos seleccionados que se negocian y acuerdan en cada una de ellas por todos los representantes de las administraciones implicadas.

En el artículo 44 del RDL 36/2020 se estableció que la ejecución de los créditos del Plan que debieran distribuirse territorialmente a favor de las CCAA quedaba sujeta, con algunas especialidades, a lo dispuesto en el artículo 86 de la LGP. De acuerdo con dicha norma y en ejecución de lo establecido en el artículo 148.f) de la LRJSP, las conferencias sectoriales han asumido, en buena medida, la decisión sobre los criterios objetivos y consensuados para la distribución de los créditos en cada ámbito competencial. Una vez fijados los criterios, el reparto de los fondos es autorizado por el Acuerdo de Consejo de Ministros y sometido a la ratificación de la correspondiente conferencia sectorial. De acuerdo con la información publicada por el Gobierno, (informe de ejecución del PRTR a abril de 2022) de los 13.300 millones de euros asignados a las CCAA el 97 % se asignó en conferencias sectoriales y el 3 % restante mediante reales decretos de concesión directa para proyectos específicos. Dada la configuración del PRTR como sistema de gestión por objetivos, las decisiones de las conferencias sectoriales incluyen, en muchos de los casos, además de la distribución de los créditos, la de los HYO que se asignan a cada una de las CCAA.

II.2.6. Autoridades Responsable y de Control

II.2.6.1. LA AUTORIDAD RESPONSABLE

El artículo 20 del RDL 36/2020 atribuye la condición de AR del MRR al centro directivo del MHFP con competencia en materia de fondos europeos.

Por RD 1182/2020, de 29 de diciembre, se modificó la estructura orgánica del MHFP con el fin de crear en la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos una nueva SGFE. Se pretendía que la persona titular de la misma contara con el rango jerárquico adecuado para llevar a cabo una mejor interlocución con las instituciones europeas y pudiera coordinar adecuadamente las actuaciones que en esta materia se implementasen con el resto de los departamentos ministeriales.

La condición de AR corresponde por tanto a la SGFE que tiene rango de subsecretaría. Entre las principales funciones a desarrollar por la SGFE destacan:

- la coordinación de las acciones correspondientes al MRR;
- la responsabilidad general de los planes, actuando como punto de contacto de la Comisión;
- la coordinación con los ministerios, organismos públicos CCAA y EELL y resto de entidades implicadas en el PRTR;
- la supervisión de los progresos en relación con los HYO;
- la presentación de los informes de las solicitudes de pago de la contribución financiera acompañada de la correspondiente declaración de fiabilidad;
- el diseño funcional de los sistemas informáticos necesarios para la gestión y seguimiento de los distintos instrumentos de financiación europeos de su competencia;

La SGFE cuenta con dos direcciones generales, con la finalidad de atender el trabajo que ya se venía desarrollando en esta materia y además asumir las nuevas competencias y funciones requeridas para la adecuada implementación del Plan: la Dirección General de Fondos Europeos y la Dirección General del Plan y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DGMRR). Las funciones atribuidas a esta última se relacionan en el artículo 13 del RD 680/2021; para su ejecución cuenta con cuatro subdirecciones generales (Programación del PRTR, Gestión del PRTR, Seguimiento y Control del cumplimiento de HYO y, finalmente, de Solicitudes de pago del MRR). En opinión del Tribunal, la estructura creada para la AR responde adecuadamente a las funciones que la normativa reguladora del MRR le atribuye.

II.2.6.2. LA AUTORIDAD DE CONTROL

El esquema de gobernanza del PRTR establecido por el RDL 36/2020 termina con la asignación de competencias a la IGAE como Autoridad de Control del MRR. La estructura de la IGAE se adaptó a fin de hacer frente a las nuevas competencias de control de fondos europeos. Las funciones que corresponden a este órgano como Autoridad de Control del Plan y del MRR se atribuyen a la ONA, cuya estructura se modificó mediante la Resolución de 7 de abril de 2021, de

la IGAE, por la que se aprueba la distribución de funciones de la ONA, creándose la División de Control de Fondos Europeos II a la que encomienda estas actuaciones de control⁶.

El sistema de control y auditoría, como se ha señalado, está asignado a la IGAE, cuya organización obedece a una estructura descentralizada en la que la dirección y coordinación funcional se lleva a cabo desde los servicios centrales del MHFP a través de la Subsecretaría y la ejecución de buena parte de sus funciones se desarrolla a través de las intervenciones delegadas en ministerios y organismos y de las intervenciones regionales y territoriales. Además, también dependen funcionalmente de la IGAE, y orgánicamente de sus respectivos ministerios, la Intervención General y la Subdirección General de Contabilidad de Defensa, así como la Intervención General de la Seguridad Social.

II.2.7. Entidades decisoras y ejecutoras

En el diseño del MRR se identifican como órganos participantes en la definición de HYO y responsables de su cumplimiento a las entidades decisoras y ejecutoras. El sistema implica la vigilancia, por parte de las entidades decisoras, de las acciones y calendarios que corresponden a las ejecutoras.

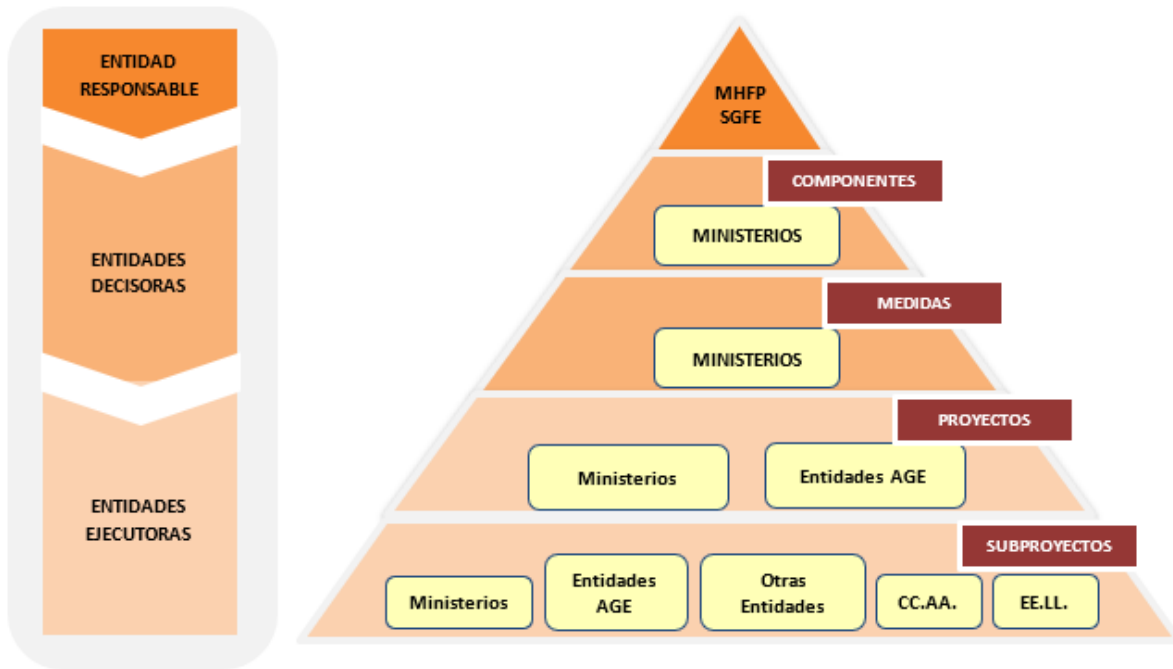
Las entidades decisoras son los departamentos ministeriales, responsables de los componentes. Tienen dotación presupuestaria en el PRTR y les corresponde la responsabilidad de la planificación y el seguimiento de las reformas e inversiones, así como del cumplimiento de sus HYO.

Por su parte, a las entidades ejecutoras les corresponde, en el ámbito de sus competencias, la ejecución de los proyectos o subproyectos de las correspondientes reformas e inversiones, bajo los criterios y directrices de las entidades decisoras. Presentan este carácter de ejecutor de proyectos los departamentos ministeriales, así como otras entidades de la AGE y, en el caso de subproyectos, se suman a las anteriores las administraciones autonómica y local y otros participantes del sector público. El gráfico siguiente sintetiza lo antes señalado:

⁶ Las funciones de control señaladas son:

- a) La elaboración de la propuesta de planificación, la coordinación y el control de calidad de los controles en el ámbito del Mecanismo, incluyendo la coordinación con las Intervenciones Generales de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía que participan en la realización de controles, así como su ejecución directa en aquellos casos en que le sea asignado por el correspondiente Plan anual.
- b) Las relaciones con la Autoridad responsable del Mecanismo, con las Intervenciones generales citadas y con las instituciones europeas necesarias para el ejercicio de sus funciones.
- c) Aquellas otras que le puedan ser asignadas por su condición de autoridad de control por la normativa nacional o de la Unión Europea.
- d) Las actuaciones derivadas del ejercicio de las funciones de Servicio Específico conforme al artículo 85 del Reglamento (UE) 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. Dichas actuaciones comprenderán las propuestas de planificación, programación, control de calidad y coordinación de los controles, incluyendo la coordinación con las Intervenciones Generales de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía que participan en la realización de controles, y en su caso su ejecución directa en aquellos casos en que le sea asignado por el correspondiente Plan anual; las relaciones con otras autoridades nacionales competentes, con las Intervenciones generales citadas y con instituciones comunitarias; así como aquellas otras que le puedan ser asignadas por su condición de autoridad de auditoría o servicio específico por la normativa de la Unión Europea.
- e) Aquellas otras actuaciones que puedan serle encomendadas por el director de la ONA para el mejor funcionamiento de las funciones asignadas a la Oficina.

GRÁFICO N.º 2
RESPONSABLES DEL CUMPLIMIENTO DEL PRTR



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas

Por Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la SGFE, se establecen instrucciones a fin de clarificar la condición de entidad ejecutora, la designación de órganos responsables de medidas y órganos gestores de proyectos y subproyectos, en el marco del sistema de gestión del PRTR. El objeto de las instrucciones era aclarar a qué órganos de las entidades decisoras y ejecutoras corresponde la firma del informe de gestión previsto en el artículo 12 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre.

II.2.8. Foros de participación social

El RDL 36/2020 contemplaba en su artículo 17 la posibilidad de que los ministerios crearan e impulsaran foros de participación y grupos de alto nivel de carácter transversal u horizontal, vinculados a la Comisión, con el fin de “contar con la participación de actores relevantes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, permitir el diálogo, contar con orientaciones o recomendaciones para el éxito en la consecución de los objetivos, favorecer la discusión y la generación de sinergias y favorecer la gobernanza”.

De los ocho ministerios seleccionados como muestra de las actuaciones fiscalizadoras, únicamente hay constancia de la constitución de foros de participación específicos en el ámbito del MTED⁷. Estos foros reúnen a representantes de todos los sectores implicados en la adecuada

⁷ Foro sobre transición energética, justa e inclusiva (reuniones el 19/10/2020 y 7/04/2021); Foro sobre infraestructuras y ecosistemas resilientes (reuniones el 10/11/2020 y 19/04/2021); y Foro para la cohesión territorial (reunión el 26/04/2021).

ejecución del Plan (administración pública, empresas, analistas, sociedad civil y mundo académico).

El METD, si bien no creó un foro a raíz de lo dispuesto en el mencionado artículo, contaba con el Consejo consultivo para la transformación digital⁸, creado por Orden 920/2020, de 28 de septiembre. Se trata de un órgano público-privado integrado por representantes de la administración pública y asociaciones, expertos y entidades económicas y sociales del ámbito privado vinculadas a la transformación digital, que tenía prevista su constitución en la estrategia España Digital 2025.

El artículo 18 del RDL 36/2020 constituyó asimismo un foro de participación específico para favorecer el diálogo social con las organizaciones empresariales y los sindicatos, al que responde la denominada Mesa de Diálogo Social sobre el PRTR. A su última reunión (de enero de 2022) asistieron las personas titulares de varios ministerios, el secretario general del Departamento de Asuntos Económicos y G20, los presidentes de dos confederaciones empresariales y los secretarios generales de dos sindicatos de trabajadores.

II.3. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS Y MEDIOS MATERIALES ASIGNADOS A LAS MEDIDAS DEL PLAN

II.3.1. La planificación estratégica

El sistema de planificación para la gestión del PRTR se estructura en torno al Instrumento de Planificación Estratégica (IPE), previsto en el artículo 23 del RDL 36/2020.

De acuerdo con el procedimiento establecido, cada departamento ministerial implicado en la gestión de proyectos del PRTR debía preparar su IPE en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la norma. El IPE debía ser elaborado por los titulares de las subsecretarías ministeriales a partir de la plantilla y de la guía metodológica para su confección que debía elaborar el Comité Técnico, y circunscribirse a la gestión de las actuaciones, tareas y proyectos vinculados al ámbito del RDL 36/2020. Su aprobación correspondía a la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El procedimiento previsto permitía abordar de manera ágil la integración de la totalidad de actuaciones y recursos necesarios, asegurar la homogeneidad entre las previsiones de los distintos departamentos y dotar de relevancia institucional a los IPE mediante su aprobación por la referida comisión.

El Tribunal examinó los IPE de los ocho departamentos ministeriales incluidos en la muestra, a fin de verificar si se habían alcanzado las finalidades indicadas. Para ello se examinó tanto el procedimiento seguido en su elaboración como su contenido. Se exponen a continuación los principales resultados de este análisis, figurando en el anexo 4 el detalle de las incidencias observadas por departamentos.

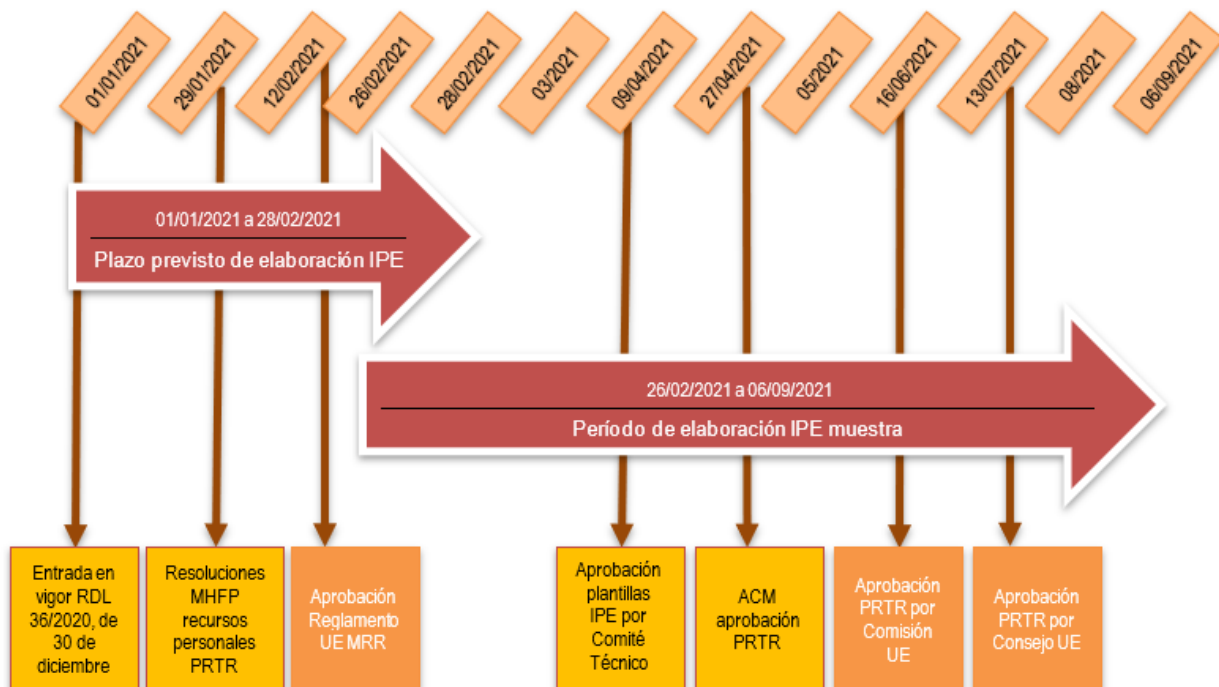
Previamente es preciso hacer referencia a algunas circunstancias que explican determinadas incidencias observadas en relación con la elaboración y el contenido de los IPE. Por una parte, los ministerios se vieron obligados a redactarlos en un plazo muy breve (el establecido en el RDL 36/2020 finalizaba el 1 de marzo de 2021, a los dos meses de entrada en vigor de la norma)

⁸ Se trata de un órgano público-privado integrado por representantes de la administración pública y asociaciones, expertos y entidades económicas y sociales del ámbito privado vinculadas a la transformación digital.

y sin contar con las previstas guías para su redacción. Por otra parte, en el momento de preparación de los IPE, los departamentos ministeriales aún no disponían de la información completa acerca del ámbito de la gestión que les correspondía. En este sentido, el PRTR fue aprobado por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021 y por el Consejo el 13 de julio siguiente. Al tratarse de un sistema de planificación novedoso para la AGE, basado exclusivamente en la definición y seguimiento de HYO, requería la posterior definición de las unidades competentes (muchas veces de forma compartida), tanto para la selección de los proyectos como para su ejecución. Esta circunstancia explica la falta de homogeneidad entre los distintos IPE examinados, tanto en su proceso de elaboración como en su contenido. Las plantillas se aprobaron por el Comité Técnico el 9 de abril de 2021 (también sujeto a las mismas restricciones temporales), cuando ya se habían redactado algunos de los IPE examinados, y la guía metodológica no llegó a elaborarse.

Se muestran en el siguiente gráfico las fechas en que tuvieron lugar los principales hechos con repercusión en la elaboración de los IPE y los plazos (el previsto y el real sobre la muestra) de formulación.

GRÁFICO N.º 3 SECUENCIA DE HECHOS SIGNIFICATIVOS EN LA ELABORACIÓN DE LOS IPE



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas

El Comité Técnico aprobó dos plantillas; en la primera, los departamentos debían indicar para cada componente su porcentaje de participación, la inversión o acción, lo que se pretende conseguir, el instrumento para su implementación (reparto en conferencia sectorial, licitación, convocatoria de subvenciones) y el calendario de ejecución. El contenido de esta plantilla se facilitó a los ministerios antes de su aprobación, en una fase inicial de elaboración de los IPE. Algunos ministerios han remitido la plantilla elaborada en esta primera fase, que presenta

diferencias en cuanto a los componentes afectados o a la participación en ellos del departamento, con los datos que recogen los respectivos IPE.

La segunda de las plantillas estaba prevista para indicar, por cada componente y medida, los medios materiales, en euros, los recursos humanos, en número de personas, necesarios para su ejecución, con distinción de si se trata de medios propios (los necesarios y los disponibles) o ajenos (cubiertos por presupuesto propio o sin cobertura). Esta plantilla solo ha sido cumplimentada por tres de los ministerios de la muestra, si bien su contenido se recoge, con mayor o menor detalle, en los IPE de los ocho ministerios examinados.

II.3.1.1. PROCEDIMIENTO SEGUIDO PARA LA ELABORACIÓN DEL IPE

Según lo dispuesto en el RDL 36/2020, cada IPE debía ser elaborado por los respectivos titulares de las subsecretarías en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la norma, es decir, antes del 1 de marzo de 2021. Según consta en el acta de la reunión del Comité Técnico de 14 de junio de 2021, la mayor parte de los ministerios sometieron sus borradores de IPE a informe de la SGFE.

De los ocho IPE examinados, únicamente dos vienen firmados por los subsecretarios. En el caso de los MCUD y MDSA se desconoce la fecha de elaboración del documento definitivo, al haber remitido durante la fiscalización solamente unos borradores. Tampoco consta la fecha de elaboración del IPE remitido por el METD. MTED indica haber realizado el IPE en plazo, aunque no se acredita en la documentación remitida. Los restantes cuatro ministerios elaboraron los IPE con posterioridad al plazo previsto, entre marzo y septiembre de 2021.

El RDL 36/2020 estableció el sometimiento de los IPE a los informes de la Secretaría de Estado de Política Territorial y de Función Pública, referido a la organización administrativa y las estructuras de personal, y de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, referido a la adecuación a la normativa presupuestaria y de costes de personal y de fondos europeos, previamente a su aprobación. En la práctica, los IPE han sido objeto de un informe conjunto de ambas unidades sobre la propuesta de organización de los recursos personales del departamento correspondiente. El plazo de diez días de que disponían las unidades citadas para evacuar los informes se superó en los cuatro casos en que ha podido verificarse (MEFP, MICT, MSND y MTES), resultando un plazo promedio de dos meses.

Según las previsiones del RDL 36/2020, los IPE debían ser aprobados por la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia. En dos de los ocho expedientes examinados consta la solicitud de elevación del IPE a la comisión, pero el trámite de aprobación formal no ha llegado a producirse en ningún caso.

II.3.1.2. CONTENIDO DE LOS IPE

El artículo 23.2 del RDL estableció el ámbito material y el contenido mínimo que deberían incluir los IPE elaborados por los departamentos ministeriales. En cuanto al ámbito material, debían abarcar las previsiones de actuaciones y medios necesarios tanto para los departamentos como para los organismos públicos adscritos. En este aspecto, se han observado algunas debilidades en tres de los IPE analizados (MTED⁹, MSND y MDSA), al no contemplar las actuaciones de todos sus organismos adscritos, pese a ser estos responsables de parte de las medidas del PRTR. Respecto al contenido mínimo exigible, se ha observado lo siguiente:

⁹ Junto con las alegaciones, el ministerio aporta una versión posterior del IPE que subsana la debilidad observada.

- Todos los IPE indican el importe de las inversiones asociadas al PRTR, si bien difieren en la forma de exponer los datos; por lo general, se realiza por componente o por unidad administrativa, y en algún caso con mayor detalle por cada medida.
- Apenas hay referencias a las estimaciones de los gastos en recursos humanos y bienes materiales necesarios para la gestión e implementación del Plan. Tan solo el IPE del MICT aporta un presupuesto de los recursos materiales previsiblemente necesarios (tales como informáticos, adecuación de espacios, medios audiovisuales, contratos de mensajería o reprografía), e incluye una estimación del coste del complemento salarial por productividad. No se ha previsto el recurso a los encargos a medios propios o a asistencias técnicas como sistemas de apoyo a la gestión.
- La descripción de los objetivos y actuaciones encomendadas que explique las tareas y cargas de trabajo y/o su aumento, que preveía el artículo 23.2.b), se ha recogido en todos los IPE examinados. Con un nivel de detalle muy diferente, se indican las actuaciones que requiere la gestión del Plan, explicándose el incremento de la carga de trabajo, en la mayoría de los casos, de manera genérica, aludiendo únicamente al aumento del presupuesto a gestionar o a las materias que se verían más afectadas (subvenciones, contratos...). Algunos IPE sí aparecen más detallados e informan del impacto en las distintas unidades administrativas del departamento de las nuevas tareas que deberán asumir.
- El artículo 23.2.c) exigía que el IPE incluyera una propuesta de reorganización de los recursos del departamento y sus organismos públicos, de modo detallado y, en su caso, el incremento correlativo de las necesidades materiales, organizativas y de personal¹⁰. La forma de cumplimentar esta exigencia difiere sustancialmente, aunque, por lo general, se describe la situación del departamento en cuanto a efectivos, vacantes, y las previsiones de ocupación de puestos y de jubilaciones. Es común la indicación de la escasez de personal para atender a las tareas habituales, lo que conduce a señalar la imposibilidad de utilizar para la cobertura de puestos vinculados a la gestión del PRTR los sistemas previstos como preferentes (atribución temporal de funciones, redistribución y reasignación de efectivos). En los ocho IPE se indica con mayor o menor detalle (por unidades de adscripción, naturaleza o niveles) el número de puestos que se estima necesario crear para hacer frente a la ejecución del PRTR y, en cinco de ellos, se propone la creación de unidades administrativas de carácter provisional a estos efectos. En el IPE del MCUD no consta una propuesta como tal, aunque aparece en una memoria justificativa informal, sin fecha ni firma.
- En los IPE no hay referencias al análisis de capacidades y talento de las personas que señala el artículo 29.1 del RDL 36/2020, en tanto que en todos se hace mención a las necesidades formativas para el personal encargado de tareas ligadas a la ejecución del PRTR. Por lo general, se relacionan los cursos que se estiman necesarios y el número de destinatarios. En los IPE de METD y MICT se parte de un plan previo de formación y se concretan el tipo de cursos, los destinatarios por unidades o niveles y una estimación del coste.

¹⁰ Las disposiciones del RDL 36/2020 sobre creación de unidades temporales, creación y provisión de puestos de trabajo y asignación de funciones fueron desarrolladas por dos resoluciones del MHFP. La Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Política Territorial y Función Pública y de Presupuestos y Gastos, de 29/01/2021, aprobó el modelo de relación de puestos de trabajo para la creación de las unidades administrativas de carácter provisional para la gestión y ejecución de proyectos, según lo dispuesto en el artículo 28.1 del RDL 36/2020. Por Resolución de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública de la misma fecha se aprobaron las instrucciones sobre los criterios aplicables en materia de reorganización y provisión de puestos de trabajo.

Comprobada otra información adicional o complementaria a la señalada incluida en los IPE, relevante para una adecuada planificación de los objetivos y recursos vinculados a la ejecución del PRTR y tomando, como referencia, las plantillas elaboradas por el Comité Técnico¹¹, cabe señalar que solo el METD ha definido estos aspectos de manera completa. Los otros IPE presentan algunas lagunas, como la omisión en dos casos del objetivo perseguido con la medida o reforma. En dos casos, no aparece la identificación del organismo dependiente responsable de la medida y, en cuatro, no constan las fechas previstas para la realización de las medidas. Salvo el señalado METD, los demás IPE no ofrecen información acerca de la participación del ministerio en los componentes del Plan, observándose diferencias con los que posteriormente quedaron asignados a cada ministerio en el sistema de información COFFEE-MRR.

Los IPE se plantearon como un instrumento estático, sin considerar su posible modificación posterior ante las circunstancias que necesariamente se irían produciendo a lo largo de la vida del PRTR, de difícil planificación inicial por tratarse de un instrumento novedoso y que imponía un sistema de gestión al que la administración no estaba acostumbrada.

II.3.1.3. INSTRUMENTOS DE APOYO A LA PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS: LAS MANIFESTACIONES DE INTERÉS

En una fase posterior a la elaboración de los IPE, los departamentos ministeriales han utilizado las Manifestaciones de Interés (MDI) como sistema de apoyo a la planificación de los proyectos financiables con cargo a los fondos del PRTR. Se trata de un instrumento de colaboración público-privada consistente en consultas públicas, no vinculantes, mediante el cual los ministerios han recabado información sobre los proyectos que las empresas, instituciones o administraciones públicas están desarrollando o piensan desarrollar en un ámbito estratégico concreto. Su objetivo es garantizar la eficacia del Plan mediante la incorporación de aquellos proyectos preferenciales de la sociedad que pueden ser apoyados en el marco de sus actuaciones. Hasta mayo de 2022 se habían publicado 31 MDI, de las que 13 correspondían al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y 11 al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. En el epígrafe II.8.2 se analiza su publicidad y difusión.

II.3.1.4. PROYECTOS ESTRATÉGICOS PARA LA RECUPERACIÓN Y TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA

El RDL 36/2020 creó una nueva figura de colaboración público-privada, los PERTE, que se definen como “los proyectos estratégicos con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española”. Su aprobación corresponde al Consejo de Ministros a propuesta del titular o titulares de los departamentos competentes.

Los criterios para declarar un proyecto como PERTE, según establece el RDL 36/2020, son la contribución al crecimiento económico, a la creación del empleo y a la competitividad de la economía española, la combinación de conocimientos, experiencia, recursos financieros y actores económicos, el carácter innovador o valor añadido en términos de I+D+i, su importancia cualitativa o cuantitativa, la aportación a la integración de las pequeñas y medianas empresas y, finalmente,

¹¹ Los aspectos que destacan de las citadas plantillas y que se han contrastado, son: los componentes del Plan y el grado de participación del ministerio; las medidas (inversiones o reformas) vinculadas a cada componente; el objetivo que se pretende alcanzar con cada medida; el organismo público responsable de la ejecución de la medida; el instrumento a través del cual se prevén implementar las medidas; y, finalmente, el calendario de ejecución de las medidas.

su contribución identificable a los objetivos del PRTR¹². Hasta mayo de 2022 se habían aprobado los PERTE que se recogen en el cuadro siguiente.

CUADRO N.º 3
PERTE APROBADOS A 31/5/2022
(en millones de euros)

DENOMINACIÓN DEL PERTE	FECHA APROBACIÓN EN CONSEJO DE MINISTROS	INVERSIÓN PÚBLICA PREVISTA
Desarrollo del vehículo eléctrico y conectado	13 de julio de 2021	4.295,00
Salud de vanguardia	30 de noviembre de 2021	982,44
Energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento	14 de diciembre de 2021	6.920,00
Agroalimentario	08 de febrero de 2022	1.002,91
Nueva economía de la lengua	01 de marzo de 2022	1.100,60
Economía circular	08 de marzo de 2022	492,00
Industria naval	15 de marzo de 2022	310,00
Aeroespacial	22 de marzo de 2022	2.193,00
Digitalización del ciclo del agua	22 de marzo de 2022	1.940,00
Microelectrónica y semiconductores	24 de mayo de 2022	12.250,00
Economía social y de los cuidados	31 de mayo de 2022	808,39
TOTAL INVERSIÓN PÚBLICA PREVISTA		32.294,34

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas

Todos los ministerios de la muestra intervienen en la gestión de uno o varios de los PERTE, en nueve casos liderando alguno de ellos. Los ministerios que participan en mayor número de PERTE son MTED (en todos ellos) y MICT (en seis).

El análisis de los PERTE se completa con lo señalado en los epígrafes II.8.2 y II.8.6 del presente Informe.

¹² El RDL 36/2020 creó un Registro Estatal de entidades interesadas en los PERTE (REPERTE), dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en el que se inscribirían todas las entidades vinculadas al desarrollo de un PERTE. En el epígrafe II.8.6 se hace referencia a este registro, cuyo desarrollo reglamentario tuvo lugar mediante Orden HFP/168/2022, de 7 de marzo.

II.3.2. Recursos humanos y materiales para la ejecución del PRTR

II.3.2.1. ASPECTOS PROCEDIMENTALES DE LA GESTIÓN

El análisis realizado en este subepígrafe se refiere a las medidas adoptadas en la fase de implementación del PRTR para dotar a la AGE de la capacidad administrativa necesaria para hacer frente a las tareas que se requieren para desarrollar el PRTR con eficacia y eficiencia.

La regulación del sistema organizativo y de los recursos humanos está recogida en el RDL 36/2020, que fue desarrollado en este aspecto por dos resoluciones, ambas de 29 de enero de 2021, de las Secretarías de Estado de Política Territorial y Función Pública y de Presupuestos y Gastos. En estas normas se fijaron los criterios básicos que debían tener en cuenta todos los departamentos ministeriales en las previsiones de los respectivos IPE sobre la materia.

El modelo organizativo para la gestión del PRTR por el que se opta en las normas indicadas es el tradicional, con algún aspecto novedoso, basado en las estructuras preexistentes y en las relaciones de puestos de trabajo (RPT).

La novedad aportada en el RDL 36/2020 en materia de organización consistió en la posibilidad de constituir, por razones de eficacia y eficiencia, unidades administrativas de carácter provisional en las que se centralizara la gestión de los proyectos y acciones del PRTR. La previsión de constituir tales unidades debía incluirse en los IPE, correspondiendo a los titulares de las subsecretarías ministeriales solicitar su creación a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones mediante modificación de la RPT. Para identificar la vigencia temporal de estas unidades se establece la utilización de la clave "VT".

En cinco de los ocho IPE examinados se proponía la creación de una o varias unidades de carácter provisional, habiendo constancia de su constitución formal en cuatro de los ministerios (METD, MICT, MTED y MCUD). En el resto de los departamentos ha sido habitual la constitución de unidades informales, encargadas de coordinar las distintas unidades de cada departamento con competencias de gestión del PRTR, así como de realizar el seguimiento de su ejecución. En algunos casos estas tareas han sido asumidas por la Inspección de Servicios de los ministerios. Además de en los ministerios indicados, se han constituido unidades de carácter provisional en los de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MTMA) y de Ciencia e Innovación.

En materia de recursos humanos, la regla general establecida en el RDL 36/2020 fue la de cubrir las nuevas necesidades con los medios personales preexistentes. Así, en su artículo 30.1 se dispuso que "las necesidades de personal relacionadas con el incremento de la carga de trabajo provocada por la gestión de proyectos financiables con fondos europeos ligados a la ejecución del PRTR se realizará preferentemente con los efectivos del departamento ministerial u organismo encargado de su gestión".

Para la cobertura de los puestos de trabajo vinculados a la gestión del PRTR los departamentos debían, en primer lugar, analizar los puestos de trabajo vacantes para reubicarlos en las unidades cuya carga de trabajo se vería incrementada y procurar su provisión. El resto de mecanismos contemplados para la cobertura de los puestos vinculados al PRTR son los establecidos con carácter general en el RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la AGE y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la AGE¹³. El artículo 31 del RDL 36/2020

¹³ Redistribución de efectivos (artículo 59), cambio de adscripción de puestos de trabajo (artículo 61) y atribución temporal de funciones (artículo 66).

contempló la posibilidad excepcional de asignar funciones a tiempo parcial, sin cambio de adscripción ni del puesto de trabajo ni de la persona y, adicionalmente, establecer limitaciones temporales a la movilidad interdepartamental del personal con la finalidad de garantizar la dotación de los recursos necesarios.

Otra medida prevista en materia de la cobertura de puestos fue la priorización, al asignar puestos de nuevo ingreso procedentes de la oferta de empleo público, de las necesidades de los departamentos encargados de la gestión de proyectos del PRTR, con especial atención a los centros directivos que asuman las funciones de autoridad responsable (SGFE) y autoridad de control del MRR (IGAE).

La creación de nuevos puestos de trabajo cuyas funciones estén relacionadas directamente con la gestión de proyectos vinculados al PRTR se contempla en el RDL 36/2020 y en la Resolución Conjunta citada como medida excepcional que debería recogerse expresamente en los IPE. Se trata siempre de puestos de carácter temporal, previstos para las unidades administrativas temporales y creados mediante modificación de la RPT, donde se identifican, al igual que dichas unidades, con la clave "VT". Para su cobertura se pretende contar en primer lugar con empleados públicos que tengan experiencia directa o indirecta en la gestión de proyectos relacionados con fondos europeos. En el caso de no ser suficiente este sistema, se admite que los departamentos puedan reforzar sus plantillas con el nombramiento de personal estatutario temporal, personal funcionario interino o personal laboral temporal, tal como indican los artículos 24.4, 32 y 34 del RDL 36/2020.

Pese a las previsiones del RDL 36/2020, en la mayoría de los IPE examinados se pone de manifiesto la escasez de medios personales incluso para hacer frente a las tareas habituales de los departamentos. Se indica que, en consecuencia, el recurso a los sistemas de provisión de puestos con efectivos preexistentes es muy limitado y supondría vaciar unos puestos para cubrir otros. Por ello, se propone con carácter general la creación de nuevos puestos de carácter temporal.

II.3.2.2. RECURSOS HUMANOS SOLICITADOS Y APROBADOS

Según la información facilitada por el MHFP, a finales de mayo de 2022 se habían creado para el conjunto de la AGE 1.141 nuevos puestos de trabajo con funciones directamente relacionadas con la gestión del PRTR. La mayor parte de ellos, 443 puestos (39 %) fueron para personal laboral temporal; 437 (38 %) para personal interino, 133 (12 %) de vigencia temporal y 128 (11 %) fueron puestos de carácter estructural asignados exclusivamente al MHFP. La distribución de los nuevos puestos creados por tipos y departamentos se recoge en el anexo 5¹⁴.

Para el conjunto de los ministerios de la muestra se solicitaron en los IPE un total de 1.261 puestos de trabajo, habiéndose autorizado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública 701 (el 56 %). Solo en dos casos, que corresponden a los ministerios con las menores solicitudes de puestos, se autorizó la totalidad de los requeridos. Se recoge en el siguiente cuadro el detalle de los puestos solicitados en los IPE de los ministerios de la muestra y de los autorizados.

¹⁴ Algunos de los ministerios indicados han solicitado con posterioridad al IPE ampliación de puestos de trabajo; entre los de la muestra, se han autorizado nuevos puestos en el MTED (40), el MICT (31) y el MCUD (30).

CUADRO N.º 4
EFFECTIVOS SOLICITADOS EN LOS IPE Y AUTORIZADOS

MINISTERIO	N.º TOTAL DE PERSONAL SOLICITADO EN EL IPE	PUESTOS AUTORIZADOS	% AUTORIZADOS
METD	287	120	42
MTES	259	137	53
MICT	160	70	44
MSND	172	105	61
MCUD	87	37	43
MTED	270	206	76
MEFP	20	20	100
MDSA	6	6	100
TOTAL	1261	701	56

Fuente: Elaboración propia con datos de los departamentos ministeriales

En el proceso de creación de los nuevos puestos de trabajo temporales se valoró positivamente a los ministerios que habían incluido en sus IPE otras formas de provisión temporal de puestos y se decidió no atender las peticiones de personal eventual ni tampoco las de funcionarios interinos del subgrupo A1 en cuerpos generales, al entender que, al no existir bolsa de candidatos, habría que iniciar un proceso selectivo que exigiría un tiempo incompatible con la urgencia de las necesidades planteadas. Respecto de la financiación de los nuevos puestos de trabajo creados, se hace saber a los departamentos ministeriales que "en todo caso, el departamento y sus entidades deberán afrontar los gastos de personal, dentro de sus disponibilidades presupuestarias, con cargo a su capítulo I de su sección presupuestaria, sin perjuicio de la posible elegibilidad de estos gastos con cargo a los componentes del plan nacional".

Solamente en el MHFP se crearon puestos de carácter estructural, en la SGFE y en la IGAE, en cuanto autoridades responsable y de control, respectivamente, del MRR. Los sistemas de provisión utilizados en estos casos han sido el concurso, la libre designación y la asignación a funcionarios de nuevo ingreso. A mayo de 2022, en la SGFE se habían cubierto 65 puestos (55 %) y en la IGAE 38 puestos (67 %).

La disposición adicional 2ª del RDL 36/2020 estableció la posibilidad de abonar productividad extraordinaria o gratificaciones al personal que realizase funciones de gestión del PRTR, bien por consecución de objetivos o bien por asignación de funciones adicionales a tiempo parcial. Dicha productividad fue solicitada inicialmente por seis departamentos y en todos estos casos fue denegada por el MHFP. Se ha autorizado, sin embargo, productividad para la dotación de los nuevos puestos creados en el ámbito de la SGFE y de la IGAE¹⁵.

¹⁵ En alegaciones, el MTED manifiesta que también en su caso se aprobó esta productividad.

Los principales problemas detectados por los ministerios que han formado parte de la muestra, en relación con el sistema de creación y provisión de los nuevos puestos de trabajo creados han sido los siguientes:

- La dificultad de cubrir los puestos de vigencia temporal, dada la reticencia de los departamentos a perder efectivos;
- la propia temporalidad de estos puestos los hace poco atractivos para los posibles candidatos;
- la falta de incentivos para ocupar determinados puestos (de NCD 28 especialmente) dotados con complementos específicos poco atractivos;
- la falta de formación específica para la gestión del PRTR del personal laboral temporal o del interino, seleccionado de entre los registrados en bolsas de empleo.

En relación con la temporalidad del personal laboral e interino, en el artículo 34 del RDL 36/2020 se señala que “los nombramientos y contratos de este personal se formalizarán solo por el tiempo imprescindible para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”. Es de destacar, sin embargo, que el PRTR tiene un plazo de ejecución que comprende desde 2021 a 2026, mientras que con el marco normativo actual resultaba materialmente imposible realizar nombramientos o contrataciones de las mismas personas para todo el período de duración del Plan. Así, ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 10 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, relativos al personal interino, tras las modificaciones introducidas por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, permite alcanzar los seis años de vigencia del Plan. La contratación de personal para la ejecución de programas de carácter temporal no puede superar un período de tres años (artículo 10.c), mientras que los otros supuestos que podrían utilizarse, la existencia de plazas vacantes cuya cobertura con funcionarios de carrera no fuera posible (artículo 10.a) y el exceso o la acumulación de tareas (artículo 10.d), tienen plazos iguales o inferiores de duración.

Las limitaciones de captación de recursos humanos para la gestión del PRTR pueden paliarse mediante el recurso a la externalización. La insuficiencia de la información al respecto recibida durante la fiscalización de los ministerios de la muestra ha impedido identificar y cuantificar los contratos de apoyo a la gestión del PRTR celebrados.

No se han observado incumplimientos de las disposiciones de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en la composición de los órganos de gobernanza ni en la implantación de las medidas dirigidas a dotar a la AGE de los recursos humanos necesarios para la ejecución del PRTR.

II.3.2.3. FORMACIÓN

El RDL 36/2020 incluyó en su artículo 26 una previsión respecto de las necesarias acciones de formación de empleados públicos en las materias de especial relevancia para la gestión pública y el desarrollo de tareas vinculadas a la ejecución del PRTR.

Se atribuyó al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y al Instituto de Estudios Fiscales (IEF) la competencia para la impartición de los cursos, que contarían con una

financiación presupuestaria adicional a la contemplada en el presupuesto de los departamentos ministeriales.

La formación del personal vinculado al PRTR está incluida en su componente 11 "Modernización de las Administraciones Públicas", cuyo objetivo 175, a cumplir hasta el tercer trimestre de 2026, consiste en formar al menos a 3.150 empleados en ámbitos relacionados con la aplicación, el control y la auditoría del PRTR.

De la información aportada por el MHFP destacan los siguientes aspectos en relación con la formación:

- Al margen de su consideración como hito del PRTR, es una necesidad perentoria para que los empleados públicos adquieran los conocimientos y capacidades necesarios para la implementación de la nueva cultura de gestión que requiere el MRR;
- debe desarrollarse a lo largo de toda la vida del PRTR, pero especialmente en su estadio inicial;
- supone una sobrecarga de trabajo añadida para la AR, que ha asumido dicha formación en buena medida;
- las nuevas incorporaciones de personal deben formarse en primer término para acometer con eficacia y eficiencia su papel en la ejecución del PRTR;
- la falta de operatividad de la herramienta informática de gestión en un primer estadio ha impedido la adecuada formación de sus usuarios.

En diciembre de 2021 la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos suscribió sendos convenios con el INAP y el IEF para el desarrollo de acciones formativas. Cada convenio tenía un presupuesto de 150.000 euros e incluía hasta 90 acciones dirigidas a distintos perfiles de empleados públicos de la AGE, las CCAA y las EELL.

La fase inicial de formación tuvo lugar entre junio y septiembre de 2021. Entre septiembre de 2021 y marzo de 2022 se desarrollaron las denominadas actividades de formación de formadores, a las que asistieron en conjunto 1.066 empleados públicos, según el siguiente detalle:

CUADRO N.º 5
ACCIONES FORMATIVAS

PROGRAMA FORMATIVO	CONTENIDO	DESTINATARIOS	N.º DE ALUMNOS FORMADOS
FORMACIÓN INICIAL	Formación inicial en PRTR	Personal de los ministerios	154
	Formación Específica tramitación 1ª solicitud de pago	Gestores y usuarios del sistema de información en su versión preliminar	72
FORMACIÓN DE FORMADORES	Formación de Formadores AGE	Personal de primer nivel ejecutor de fondos	211
	Formación de Formadores CCAA	Personal de primer nivel ejecutor de fondos	242
	Formación de Formadores EELL	Tres fases, según tipos de EELL destino	377
	Otros	Otros	10
TOTAL			1.066

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MHFP

Entre abril y julio de 2022 se desarrolló una segunda fase formativa en materia de ejecución del PRTR para la AGE, dirigida, en primer lugar, a 174 personas de los niveles directivos, predirectivos y decisores de este nivel de la Administración y, en segundo lugar, a más de 400 gestores del Plan. En el segundo semestre de 2022 estaba prevista la realización de formaciones similares para el ámbito de las CCAA y EELL.

Según la información aportada por los ministerios de la muestra seleccionada, no se ha dispuesto de formación externa sistematizada dirigida al personal temporal incorporado para reforzar las plantillas.

II.4. ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PRTR

El artículo 58 de la Ley General Presupuestaria establece la casuística para poder proceder a la incorporación a los correspondientes créditos de un ejercicio de los remanentes de crédito del ejercicio anterior. Entre las especialidades en materia de gestión y control presupuestario que prevé el RDL 36/2020 para el PRTR, su artículo 42, con el ánimo de posibilitar una mayor flexibilidad en la gestión, acorde con las necesidades del PRTR, y evitar que importes no utilizados no pudieran llevarse al presupuesto siguiente, dictaba que, a los efectos previstos en el apartado a) del artículo citado de la Ley General Presupuestaria, podrían incorporarse a los créditos del ejercicio tanto los remanentes de crédito que amparasen gastos autorizados como aquellos créditos no retenidos ni autorizados en el importe de los gastos plurianuales y de tramitación anticipada aprobados para la anualidad que correspondiese al ejercicio.

Créditos de los programas de los PGE 2021 vinculados al MRR por 2.991 millones de euros quedaron en situación de incorporable, lo que representa un 12,3 % de los créditos definitivos con tal vinculación. A 15 de julio de 2022, el 93 % de los mismos había sido ya incorporado al presupuesto de 2022.

Los datos relativos a la ejecución del presupuesto de 2021 en relación con los programas vinculados al MRR son los siguientes:

CUADRO N.º 6
DATOS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA A 31/12/2021
(Cifras en euros)

SECCIÓN APLICACIÓN PRESUPUESTARIA 2021	CRÉDITO DEFINITIVO (1)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS (2)	(2)/(1) %	PAGOS REALIZADOS (3)	(3)/(2) %
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	127.617.570	0	0	0	-
MINISTERIO DE JUSTICIA	99.507.770	98.100.610	99	98.100.610	100
MINISTERIO DE DEFENSA	30.200.000	11.778.340	39	11.778.340	100
MINISTERIO DE HACIENDA	350.000	0	0	0	-
MINISTERIO DEL INTERIOR	21.250.000	1.862	0,009	1.862	100
MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA	4.982.346.190	4.416.418.722	89	2.326.914.027	53
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL	1.845.787.170	1.723.240.477	93	1.722.791.776	99
MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL	1.167.480.000	730.818.585	63	706.221.394	97
MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	1.707.995.000	146.567.531	9	102.406.634	70
MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	406.500.000	398.952.891	98	135.526.640	34
MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA	218.820.000	118.907.458	54	118.239.743	99
MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO	6.745.152.990	6.741.525.580	99	2.719.244.999	40
MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE	222.051.720	113.266.043	51	61.113.187	54
MINISTERIO DE SANIDAD	527.992.690	442.272.704	84	439.418.095	99
MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL	3.633.490.000	2.978.748.114	82	901.300.234	30
MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN	1.100.228.000	999.922.052	91	693.752.984	69
MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030	916.850.000	830.489.816	91	727.180.624	88
MINISTERIO DE IGUALDAD	48.589.900	33.147.957	68	19.800.000	60
MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES	192.174.000	56.008.355	29	29.004.899	52
MINISTERIO DE UNIVERSIDADES	203.900.000	203.900.000	100	190.720.000	94
TOTAL GENERAL	24.198.283.000	20.044.067.097	83	11.003.516.048	55

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MHFP

Los datos relativos a la ejecución del presupuesto de 2022 en relación con los programas vinculados al MRR son los siguientes:

CUADRO N.º 7
DATOS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA A 31/12/2022
(Cifras en miles de euros)

SECCIÓN PRESUPUESTARIA 2022	CRÉDITO INICIAL	CRÉDITO TOTAL (1)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS (2)	(2)/(1) %	PAGOS REALIZADOS (3)	(3)/(2) %
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	48.751	112.448	10.047	9	9.748	97
MINISTERIO DE JUSTICIA	209.770	210.610	200.790	95	197.901	98
MINISTERIO DE DEFENSA	28.000	355.417	56.659	15	52.918	93
MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA	250.539	313.662	299.979	95	299.272	99
MINISTERIO DEL INTERIOR	40.250	216.403	36.489	16	26.696	73
MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA	5.874.646	6.281.531	4.631.111	73	3.507.598	76
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL	1.653.636	1.695.799	1.357.500	80	958.053	70
MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL	807.641	1.236.620	672.681	54	651.017	97
MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	4.875.961	4.630.986	1.651.004	35	1.307.245	79
MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	503.600	501.563	479.138	95	162.873	34
MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL	151.700	220.261	46.014	21	46.014	100
MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO	4.378.096	4.106.325	4.092.873	99	744.770	18
MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE	364.306	473.336	268.504	57	252.722	94
MINISTERIO DE SANIDAD	601.586	642.510	474.994	74	460.883	97
MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL	3.918.880	3.974.555	2.596.562	65	442.636	17
MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN	1.661.595	1.730.842	1.405.602	81	1.102.533	78
MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030	1.060.343	1.184.500	922.776	78	629.249	68
MINISTERIO DE IGUALDAD	75.654	91.186	79.529	87	79.529	100
MINISTERIO DE CONSUMO	8.576	8.576	4.155	48	4.127	99
MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES	239.650	337.239	201.251	60	193.182	96
MINISTERIO DE UNIVERSIDADES	147.050	147.050	147.050	100	142.550	97
TOTAL	26.900.230	28.471.419	19.634.708	69	11.271.516	57

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MHFP

II.5. DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y DE INFORMACIÓN Y OTROS INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO DE HITOS, OBJETIVOS Y PROYECTOS

II.5.1. El sistema de gestión

Durante la fase de ejecución, los Estados miembros deben enviar con cada solicitud de pago información y pruebas que confirmen la consecución de los HYO establecidos en el plan nacional, un resumen de las auditorías y los controles realizados (incluidas las deficiencias detectadas y las medidas correctoras adoptadas), una declaración de gestión que se refiera a que los fondos se utilizaron para los fines previstos, que la información presentada con la solicitud de pago es completa, exacta y fiable, y que los sistemas de control establecidos ofrecen la garantía necesaria de que los fondos se han gestionado de conformidad con todas las normas aplicables (en particular las destinadas a prevenir los conflictos de intereses, el fraude, la corrupción y la doble financiación).

La Comisión, en su nota sobre la configuración del control interno del MRR, subraya que parte de una estrategia de control consiste en establecer normas de gestión de documentos para garantizar la mayor transparencia posible en los métodos de trabajo, así como para asegurar pistas de auditoría completas.

II.5.1.1. ESQUEMA GENERAL

El PRTR prevé que el sistema integral de gestión y control de las acciones financiadas a través de mecanismos o fondos del plan adopte la configuración y estructura necesaria para facilitar el seguimiento y análisis del cumplimiento de HYO de las reformas e inversiones. El sistema ha de analizar el cumplimiento de los HYO de primer nivel por cumplimiento de los de segundo y tercer nivel acordados con las entidades ejecutoras de los proyectos o acciones. Cada componente del Plan tiene asignados hitos/objetivos CID (*Council Implementing Decision*) de primer nivel. Los hitos/objetivos asignados a las medidas (denominados OA, *Operational Arrangement*) son de segundo nivel. Unos y otros se relacionan por medio de los indicadores de progreso asociados. Finalmente, serán indicadores de tercer nivel los hitos/objetivos de gestión asignados a los proyectos o subproyectos en los que se desarrollen las medidas. Estos indicadores de gestión son de tres categorías, los vinculados a los CID (críticos), los vinculados a los OA (no críticos) y auxiliares, creados en abril de 2022 por la DGMRR. Los indicadores se relacionan jerárquicamente, de manera que el progreso de los de nivel superior se obtiene en base al cumplimiento o progreso de los de nivel inferior a partir de fórmulas y algoritmos.

A nivel nacional, el desarrollo fundamental del esquema de hitos, objetivos e indicadores queda recogido en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre. Es de destacar que esta norma fue aprobada prácticamente a la vez que el Reglamento Delegado (UE) 2021/2106 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2021, por el que se completa el RMRR, disposición que establece los indicadores comunes y los elementos detallados del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia.

El artículo 1 del Reglamento Delegado hace referencia al cuadro de indicadores para mostrar los avances en la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia respecto de cada uno de los seis pilares a que se refiere el artículo 3 del RMRR. Por su parte, los indicadores comunes deben usarse en los informes sobre los avances realizados y para el seguimiento y evaluación del Mecanismo respecto de la consecución de los objetivos a que se refiere el artículo 4 del RMRR, estando concebida la lista de indicadores comunes para los planes de recuperación y resiliencia

de todos los Estados Miembros. Cabe señalar que la Orden HFP/1030/2021 no hace referencia ni al cuadro ni a los indicadores comunes.

Los órganos ejecutores han de informar periódicamente del avance registrado en los indicadores a nivel de proyecto para poder alimentar el sistema.

II.5.1.2. LOS HITOS Y OBJETIVOS

El diseño y ejecución de los fondos del MRR están orientados a la consecución de HYO. La agregación de los datos sobre consecución de los HYO de niveles más bajos produce el cumplimiento de los de nivel superior, aplicando reglas lógicas y/o matemáticas.

Los HYO establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo son los HYO CID y aquellos de las Disposiciones operativas de la Comisión son los HYO OA. Los HYO CID son aquellos cuyo cumplimiento ha de ser acreditado en la presentación de la solicitud de desembolso y los OA sirven para la monitorización de los primeros.

La Orden HFP/1030/2021 definió los conceptos de HYO críticos y no críticos y la SGFE, por su parte, aprobó una metodología de gestión de HYO del PRTR en septiembre de 2021, con anterioridad al dictado de la mencionada orden, si bien ha sido objeto de actualizaciones periódicamente en 2022.

La metodología establece que el desglose de los HYO CID y OA en HYO críticos y no críticos de los proyectos será realizado por las entidades decisoras. Por su parte, los HYO de los subproyectos han de ser definidos por la entidad ejecutora del proyecto y, si el subproyecto se desagrega en otras actuaciones, los HYO de tales actuaciones se establecerán por el ejecutor del subproyecto.

La AR interviene en la definición de los HYO del proyecto, subproyecto o actuación al validar el alta en la aplicación de gestión COFFEE-MRR.

De las comprobaciones realizadas sobre los proyectos se deduce que una práctica extendida consiste en que los HYO CID se han identificado con HYO críticos y los OA con no críticos, sin desarrollo posterior mediante HYO auxiliares. En los casos en que no se ha producido el desarrollo mediante HYO críticos se han establecido unos hitos auxiliares describiendo etapas para la consecución de los CID. Por tanto, en estas situaciones, los HYO auxiliares no están cumpliendo las funciones de gestión de riesgos de incumplimiento de HYO CID o de seguimiento de acciones contempladas en las medidas que no forman parte de los HYO CID que les atribuye la metodología.

En el caso de actuaciones cuya ejecución corresponde a las CCAA, la distribución de HYO se efectuó en el seno de la conferencia sectorial de la materia. No obstante, en el caso del MDSA se han encontrado proyectos en los que la distribución de los hitos no se produjo en la conferencia sectorial correspondiente ni está recogida formalmente en los convenios, por lo que se aprecia un riesgo sobre el reconocimiento inequívoco de las obligaciones asumidas en la ejecución de los subproyectos o las actuaciones por las CCAA.

La metodología de los HYO aprobada por la SGFE prevé la elaboración de una planificación anual con un elevado grado de detalle que no fue cumplimentada por los MDSA, MEFP, MICT, METD, MTES y MSND, si bien sí consta la elaboración, en general, de una planificación de acuerdo con sus criterios, aunque sin hacer referencia a los HYO en los términos señalados como metas del Anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo.

La actualización de la información de cumplimiento de los indicadores debe producirse con la carga de información en el sistema informático (COFFEE-MRR) por las entidades ejecutoras y que, de manera automática, ha de generar unos informes de seguimiento de los subproyectos, proyectos y medidas. Al fin de los trabajos de fiscalización, al no ser posible tal carga de información relativa a la ejecución, debido a los retrasos en el desarrollo e implantación de COFFEE según se analiza más adelante, la información sobre el grado de avance y el estado de ejecución de HYO se basa en datos contables del servicio 50 de los PGE, que no están disponibles para diversas entidades (CCAA, EELL y, en su caso, otras ejecutoras de la Administración Institucional del Estado), con el riesgo de que el control no sea ejercido de manera uniforme.

Los procedimientos de seguimiento de los HYO por parte de los departamentos ministeriales no están formalizados, excepto en el caso del METD, habiéndose apreciado una disparidad de criterios para llevar a cabo esta tarea.

Por su parte, el informe de auditoría llevado a cabo por la ONA (informe del tipo al que se hace referencia en el subapartado II.6 de este Informe) pone de manifiesto que el MTED no dispone de un procedimiento escrito que abarque las cuatro fases en torno a los HYO (desagregación, seguimiento, cumplimiento y reversión del seguimiento).

Además, los procedimientos fijados por los ministerios no describen claramente las actuaciones a llevar a cabo en casos de retrasos y posibles incumplimientos, aspecto que se presenta como una importante debilidad.

En la auditoría de sistemas realizada por la ONA el 23 de mayo de 2022, se señala que el MTMA presenta una falta de identificación completa del universo de HYO asignados como entidad ejecutora, lo que supone un riesgo acerca de su capacidad de identificar y gestionar HYO de los que no es responsable. Aunque estas deficiencias detectadas durante la auditoría fueron corregidas, existe una debilidad de control interno relacionada con la identificación del universo de los HYO que se le han asignado, ya que no existe certeza absoluta sobre su integridad. Además, el MTMA no ha desagregado los proyectos/subproyectos a ejecutar en actuaciones.

También se apreciaron debilidades en la delimitación de la función de supervisión de HYO atribuida a la AR, como se detalla en el epígrafe II.5.4.

II.5.1.3. INFORMACIÓN SOBRE EL AVANCE

El artículo 27 del RMRR establece que cada Estado Miembro informará dos veces al año, en el marco del Semestre Europeo, sobre los avances realizados en la ejecución del plan y los programas de reforma. Los informes sobre los avances logrados en la consecución de los planes de recuperación y resiliencia se han de presentar cada año, por regla general, a mediados de abril y a principios de octubre, y a más tardar el 30 de abril y el 15 de octubre, respectivamente.

Del análisis de la documentación con la que se elaboró el informe para atender a esta obligación, se puede señalar que para el cumplimiento de esta obligación, la AR requirió a los ministerios por correo electrónico el envío de la información el 18 de noviembre de 2021, dándoles un plazo de siete días para su respuesta. El MCUD y el MDSA enviaron los reportes relativos al segundo semestre de 2021 a finales de noviembre de dicho año, incumpliendo ambos el plazo de la AR.

Respecto al primer semestre de 2022, el requerimiento de la información por la AR a los ministerios fue enviado el 12 de abril, con un límite del 25 del mismo mes, al que el MDSA respondió el 18 de mayo, sin que se constataran retrasos en los demás ministerios.

Además, tal como prevé el Reglamento Delegado 2021/2106, cada año deben presentarse informes para la actualización de los indicadores comunes, antes del 28 de febrero y 31 de agosto.

El cuadro de indicadores debe ser actualizado dos veces al año por la Comisión, aunque en la actualidad la página de esta institución no muestra esa información.

Es de destacar que ninguno de estos informes y datos aparecían en el sistema COFFEE-MRR.

El Acuerdo de Financiación en el artículo 7 establece que, acompañando la solicitud de desembolso, el Estado ha de declarar el total de los gastos desembolsados hasta la fecha para la implementación de cada reforma e inversión del plan cuando tengan un marcador positivo por su contribución a los objetivos de cambio climático (en COFFEE-MRR estos documentos son denominados declaración de gastos verde). Esta información debe ser tenida en cuenta por la Comisión en su evaluación de cumplimiento de los HYO de la solicitud de pago. Para la primera solicitud consta un documento genérico cuyo contenido no se ajusta a las previsiones del artículo referido.

El proceso de tramitación de las solicitudes de pago a la Comisión está regulado en la Orden HFP/1030/2021, debiendo dar COFFEE-MRR el soporte necesario, mediante la recopilación de la información relativa a la ejecución. El cumplimiento de los HYO por los órganos ejecutores y su comprobación debe ser registrado por la entidad ejecutora incorporando la documentación acreditativa al sistema. A partir de esta información, cada entidad ejecutora genera un informe de gestión. El retraso en el desarrollo de COFFEE-MRR obligó a una tramitación manual de las dos primeras solicitudes, efectuadas el 19 de noviembre de 2021 y el 30 de abril de 2022¹⁶.

El proceso de tramitación de la segunda solicitud se inició mediante el envío de un correo por la DGMRR a los departamentos ministeriales con HYO incluidos en esa solicitud en el que se requerían los informes de gestión y la documentación acreditativa de tal cumplimiento. El informe de gestión de los órganos responsables fue armonizado mediante un modelo¹⁷ de la DGMRR cuyos campos no coinciden con lo previsto en la Orden HFP/1030/2021, al no incluir mención al escenario de gestión y resultados.

A efectos de la tramitación de cada solicitud de pago, se ha de certificar la no revocación de los HYO cumplidos hasta el momento, sin que esté prevista la obtención automática del certificado a través de COFFEE-MRR, debiendo generarse manualmente.

La petición de la documentación necesaria para el segundo desembolso a los ministerios por parte de la DGMRR fue enviada el 12 de abril de 2022, con un plazo de menos de una semana para su respuesta, dejándose la incorporación a COFFEE-MRR de la documentación acreditativa correspondiente en manos de los primeros. La solicitud de desembolso fue enviada el 30 de abril.

¹⁶ En las alegaciones, el MHFP indica que la tercera solicitud de pago se tramitó utilizando la información recopilada en COFFEE-MRR, sin adjuntar documentación justificativa de ello.

¹⁷ El modelo de documentación justificativa del cumplimiento de HYO fue diseñado conforme a los comentarios de la Comisión Europea (de 8 de abril) y la IGAE.

Las Órdenes HFP/1030/2021 y 1031/2021 regulan la obligación de las entidades decisoras, ejecutoras y gestoras de prestar la colaboración necesaria y facilitar la documentación requerida a la SGFE en su calidad de AR. A tales efectos, los órganos responsables y los órganos gestores deben proporcionar al sistema toda la información y la documentación relativa al cumplimiento de los HYO y tal información ha de ser actualizada mensualmente. No obstante, estos órganos no han remitido los informes mensuales con la finalidad de facilitar el análisis de cumplimiento de las previsiones, al que se refiere el artículo 11.2 de la Orden 1030/2021, básicamente al no estar operativo al nivel necesario el sistema COFFEE-MRR, como tampoco se envió la información de la ejecución contable de los gastos asociados imputados a las diferentes medidas, proyectos y actuaciones del PRTR.

Dada la gestión responsable, las entidades antes citadas deben tomar las medidas para asegurar el cumplimiento y adoptar un plan en caso de retrasos o incumplimientos en el logro de HYO. La AR, asimismo, a la que se le atribuye el seguimiento de HYO, puede solicitar la elaboración de un plan de acción ante dichos retrasos, por lo que, dada la falta de la información antes referida, esta autoridad se ve privada de un conocimiento en tiempo de la situación de ejecución de los HYO, limitándose su capacidad de reacción frente a situaciones de retraso.

Pese a que la Orden HFP/1030/2021 establece otro instrumento de planificación y de control de la gestión que consiste en la elaboración trimestral, por las entidades ejecutoras, de informes de previsiones en los que se han de recoger el grado de avance y las estimaciones para los siguientes nueve meses, ofreciendo datos de posibles riesgos de incumplimiento y desviaciones, junto con las acciones preventivas o correctoras, ninguno de los departamentos ministeriales objeto de muestra cumplió con su elaboración (atribuyendo este incumplimiento al desarrollo de COFFEE-MRR). No obstante lo anterior, de la información suministrada se deduce cierto seguimiento y control de ejecución presupuestaria, aunque sin incluir, en general, el grado de avance en proyectos cuya ejecución se extienda a varios ejercicios y sin que se cubran las estimaciones de nueve meses. Tampoco se documentaron estimaciones de riesgos, desviaciones y acciones correctivas.

En particular, el METD aportó una previsión de HYO, si bien efectuada por medida y no por proyecto y sin incluir la totalidad de las medidas de las que es entidad responsable. Como aspecto positivo, este ministerio identificó riesgos y planteó una acción correctora.

II.5.2. El sistema informático de gestión COFFEE-MRR

II.5.2.1. DISEÑO Y GESTIÓN DEL SISTEMA DESTINADO A FACILITAR LA COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PRTR

La AR del Plan tiene la competencia en el diseño y gestión del sistema informático destinado a facilitar la coordinación y seguimiento del PRTR, denominado COFFEE-MRR, cuyo desarrollo está atribuido a la Oficina de Informática Presupuestaria (OIP) de la IGAE (MHFP).

COFFEE-MRR toma como punto de partida los sistemas de información que dan soporte a la gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Las novedades que presenta la gestión del MRR y las exigencias previstas en el reglamento comunitario han provocado que las funcionalidades demandadas del sistema original sufran alteraciones.

El desarrollo previsto de esta herramienta es definido en el PRTR como incremental, de manera que sus módulos estén operativos según sean necesarios para el proceso de gestión. En el

momento de la aprobación del Plan debía estar operativo el repositorio para almacenar la información del Plan y un mecanismo básico de edición y consulta.

A modo indicativo, el PRTR refleja el calendario de implementación previsto para el citado sistema en 2021:

1. Implantación inicial de la aplicación (mayo).
2. Gestión básica del ciclo de vida de los proyectos y líneas de actuación (agosto).
3. Gestión básica de la ejecución de los proyectos y líneas de actuación en términos de hitos/objetivos (octubre).
4. Gestión básica de las declaraciones de gestión mediante las que el organismo ejecutor declara el cumplimiento de uno o varios hitos/objetivos, al propio tiempo que efectúa la manifestación que corresponda sobre las políticas y procedimientos dirigidos a prevenir el fraude y la corrupción, a controlar el conflicto de intereses y a evitar la doble financiación en cada una de las inversiones; gestión básica de las auditorías y de las solicitudes de pago a la Comisión (octubre).

Para 2022 se preveía su finalización operativa, permitiendo a los responsables la carga del plan, monitorización y seguimiento de la ejecución, preparación y envío de las solicitudes de pago, tratamiento de los desembolsos y explotación de la información, ya desde el primer semestre.

El sistema debe constituir la fuente para reflejar la ejecución y realizar el seguimiento del Plan. No obstante, el calendario de desarrollo de esta herramienta ha sido objeto de modificación y causado un notable retraso en las previsiones iniciales, de tal manera que las dos primeras solicitudes, efectuadas el 19 de noviembre de 2021 y el 30 de abril de 2022, se han realizado al margen de tal herramienta. A fecha 31 de mayo de 2022, COFFEE-MRR no contaba con las características necesarias para permitir una alimentación de los HYO de carácter superior mediante la acreditación del cumplimiento de los de carácter inferior.

Para dotar de medios el desarrollo de COFFEE-MRR, se llevó a cabo un concurso de puestos de trabajo en la OIP, un contrato de servicios de desarrollo de este sistema (basado en un Acuerdo Marco para los servicios de desarrollo de sistemas de la Administración electrónica), cuyo documento de licitación fue firmado en marzo de 2021 y adjudicado el 27 de mayo, además de un encargo de la IGAE a la sociedad mercantil estatal Ingeniería y Economía de Transporte (INECO), para la prestación de servicios complementarios al desarrollo del sistema de información que soporta la gestión del PRTR, firmado en mayo de 2022¹⁸.

¹⁸ Respecto a la dotación de nuevos medios personales, el concurso fue convocado por resolución de 15 de abril de 2021 con una oferta de 22 puestos destinados a la OIP, quedando resuelto el 24 de septiembre de 2021 mediante la adjudicación de 14 de dichos puestos, momento este en que las tres primeras etapas previstas en el calendario de implantación debían estar ya terminadas.

El documento de licitación del contrato fue firmado en marzo de 2021 (con un presupuesto de 823.040 euros, IVA no incluido) y adjudicado el 27 de mayo por un importe de 518.510 euros (que representó un 37 % de rebaja). Mediante este contrato, la OIP dispone de ocho trabajadores a jornada completa por un plazo de 20 meses. Tras esta rebaja, el contrato fue modificado en dos ocasiones para ampliar tareas y modificar el calendario. En la segunda modificación del contrato, de febrero de 2022, aumenta el importe a recibir por el contratista en un 16 %. Por su parte, el 21 de junio de 2022 se produce la tercera modificación del contrato, destinada a replanificar o redistribuir temporalmente las tareas inicialmente previstas para el desarrollo del sistema de información, retrasándose la entrega de algunas funcionalidades que permiten la recopilación de información y la elaboración de los informes requeridos en la tramitación de solicitudes

En septiembre de 2021 y para acreditar el objetivo incluido en el componente 11 (inversión 5 del PRTR), se llevó a cabo una auditoría externa del sistema informático, que servía de respaldo a la primera solicitud de fondos. El objetivo planteado por esta revisión fue la verificación de los elementos definidos y exigidos en el PRTR y la existencia de políticas y procedimientos conforme a lo exigido por la normativa UNE ISO/IEC 27002:2017 y, más en concreto, si el sistema implantado permitía, a esa fecha:

- Cargar el PRTR y la información sobre la ejecución y el seguimiento de la consecución de los HYO.
- Preparar las declaraciones de gestión y el resumen de auditoría, así como las solicitudes de pago.
- Recopilar y almacenar los datos de los beneficiarios, contratistas, subcontratistas y beneficiarios efectivos, de conformidad con el artículo 22 del RMRR.

Las conclusiones de la auditoría se limitan a señalar el cumplimiento del sistema de información de los elementos que configuran el objetivo a cumplir, tal y como se definen en el PRTR, calificando su resultado de efectivo. En cuanto a la revisión de los controles de seguridad según la Norma UNE ISO/IEC 27002, su resultado fue calificado de efectivo con mejora. De todo ello se deduce que la auditoría se circunscribió a valorar el diseño de los diferentes módulos del sistema.

De acuerdo con el Plan Director de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (2021-2023), el reto para el bienio 2022-2023 es abordar, de forma progresiva, los siguientes módulos del sistema COFFEE-MRR:

- Programación: Planificación de proyectos y subproyectos (alta y gestión de actuaciones, actividades y tareas).
- Gestión y seguimiento: Registro y gestión de la ejecución (ejecución contable y de progreso de indicadores, cumplimiento de HYO) y elaboración de los informes de seguimiento, previsiones y gestión. Integración con otros sistemas (PLCSP, BDNS, SIC3 y sistemas contables de otras Administraciones Públicas) para facilitar la incorporación y/o contraste automatizados de información.
- Elaboración y declaración de las solicitudes de pago: informes de gestión.
- Modificaciones del Plan.
- Auditoría y control, en su caso.
- Explotación de la información (Central de Información): Cuadros de mando de seguimiento para los organismos con responsabilidad en el Plan y, en su caso, para la ciudadanía.

de pago, hasta el 31 de octubre de 2022 y de otras hasta finales de enero de 2023, encontrándose, entre estas últimas, la que permite la elaboración de los informes de seguimiento previstos.

El encargo a la sociedad mercantil estatal, por un valor de 1.154.584 euros por dos años, se rubricó el 4 de mayo de 2022, esto es, una vez concluido el plazo previsto para el desarrollo de las cuatro primeras etapas.

Según recoge el encargo, las razones de su firma fueron la necesidad de integrar los módulos desarrollados, de dar respuesta ágil a los requisitos que se plantean en ocasiones de forma sobrevenida y la necesidad de dar una solución crítica a las incidencias, en un contexto de previsible incremento en el uso de los sistemas de información y de las aplicaciones requeridas.

- Base de datos de perceptores finales de los fondos: gestión de titularidades de los perceptores de fondos y aplicación de sistemas que ayuden a controlar el fraude y el conflicto de intereses, así como indicadores de riesgos relacionados con el fraude, el conflicto de intereses u otras irregularidades.
- Repositorio centralizado de proyectos financiados por fondos o mecanismos europeos.

De las comprobaciones que han podido realizarse se deduce que la mayor parte de los módulos antes descritos no estaban aún operativos.

II.5.2.2. LOS DATOS EN COFFEE-MRR

El sistema informático recoge la asignación a los ministerios responsables de los componentes y las medidas previstos en el PRTR. El procedimiento de alta de los proyectos que desarrollan los citados componentes y medidas lleva un notable retraso, al igual que la información recogida en el mismo, donde HYO integrantes de la segunda solicitud de pago (presentada el 30 de abril de 2022) aparecen como no cumplidos. A 31 de mayo de 2022, COFFEE-MRR almacenaba información sobre 30 componentes y 211 medidas, desarrollados en 495 proyectos, 222 subproyectos y 65 actividades, sin que existiera un calendario para la incorporación de todos los proyectos integrados en el PRTR. A 20 de julio de dicho año los proyectos incluidos ascendían a 540 (45 más que en junio).

En el último trimestre de 2021 se realizó un procedimiento extraordinario para la carga masiva por parte de los ministerios de la estructura principal de proyectos, subproyectos y actuaciones. Una vez realizada, la DGMRR aplicó un proceso de revisión (que ha ido variando en el tiempo según las consultas planteadas por los Ministerios). El proceso de revisión se ha demorado en el tiempo, retrasando la gestión a través de COFFEE-MRR.

El proceso de carga masiva conllevó la remisión, por parte de los Ministerios, de un conjunto de usuarios dispar, algunos de ellos rechazados posteriormente por la DGMRR, al no corresponderse con puestos de responsabilidad en relación con la gestión de los fondos, lo que provocó un retraso adicional en la activación de los proyectos.

No es posible cargar información alguna sobre proyecto, subproyecto o actuación en la aplicación hasta su revisión por parte de la DGMRR. De los 495 proyectos dados de alta a 15 de junio, 52 habían sido revisados, 381 estaban sin revisar y el resto se encontraba en proceso. De los subproyectos, solo uno estaba revisado. Debe señalarse que proyectos incluidos en la dos primeras solicitudes de pago (ya abonadas por la Comisión) continuaban catalogados en fase de borrador.

En una comprobación efectuada por el equipo fiscalizador se encontraron proyectos sin algún dato básico, como el nombre o el responsable, situación que los órganos responsables del sistema informático atribuyen al proceso de carga masiva que, como se ha señalado, no respondió a los estándares contemplados hasta ese momento. No se ha vuelto a producir una carga similar, requiriéndose, a partir de ese momento, la introducción de determinados campos para poder dar de alta el proyecto.

El sistema informático no permite conocer la fecha del alta de los proyectos y no es posible hacer comprobaciones para conocer la fecha de carga de los proyectos revisados y validados. Además, no se ha fijado un calendario para el alta de proyectos en el sistema informático.

Los accesos de CCAA y otras administraciones que participan a nivel de entidades ejecutoras no estaban operativos a 31 de mayo de 2022, fecha en que solo estaba disponible el acceso para los usuarios de los departamentos ministeriales.

Algunos problemas que se han planteado en el proceso de revisión de los datos introducidos por los departamentos ministeriales están relacionadas con el procedimiento de cambios de las personas responsables por baja de las predecesores en el cargo, la necesidad de identificar a las entidades responsables mediante un código DIR3, cuando algunas no disponían de él y la imposibilidad de mantener la codificación otorgada a los proyectos creada en el momento de carga inicial masiva, al ser objeto de modificación una vez revisados por la AR.

Finalmente, hay que señalar que en las auditorías sobre el sistema de gestión y control llevadas a cabo por la ONA en diversas entidades (tal como se indica en el epígrafe II.6.2), se informa de la imposibilidad de comprobar el registro íntegro de la información en el sistema de gestión, dado que COFFEE-MRR no está operativo.

II.5.2.3. CERTIFICADOS DE CUMPLIMIENTO Y NO REVOCACIÓN

El sistema informático debe generar los certificados de cumplimiento de los HYO y archivarlos. Al revisar el sistema por parte del equipo fiscalizador, aquel no calculaba automáticamente todavía el cumplimiento de los componentes ni generaba los certificados de cumplimiento. Tampoco estaba reflejando datos de ejecución de los proyectos.

Al no poder obtenerse de manera automatizada del citado sistema, este almacena solo los informes de gestión introducidos manualmente.

Por otro lado, como ya se ha señalado, a efectos de la tramitación de cada solicitud de pago, se ha de certificar la no revocación de los HYO cumplidos hasta el momento, sin que esté prevista la obtención automática del certificado a través de COFFEE-MRR, debiendo generarse manualmente.

II.5.2.4. INFORMACIÓN SOBRE BENEFICIARIOS DE AYUDAS, CONTRATISTAS Y SUBCONTRATISTAS. INTEROPERABILIDAD DE COFFEE-MRR

El artículo 22.2.d) del RMRR obliga a los Estados Miembros, a efectos de auditoría y control y para disponer de datos comparables sobre el uso de fondos en relación con las medidas destinadas a la ejecución de reformas y proyectos de inversión en el marco del PRTR, a recabar y asegurar el acceso a las categorías armonizadas de datos siguientes:

- El nombre del perceptor final de los fondos;
- El nombre del contratista y del subcontratista, cuando el perceptor final de los fondos sea un poder adjudicador de conformidad con el Derecho de la Unión o nacional en materia de contratación pública;
- Los nombres, apellidos y fechas de nacimiento de los titulares reales del perceptor de los fondos o del contratista, según se define en el artículo 3, punto 6, de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo;
- Una lista de medidas para la ejecución de reformas y proyectos de inversión en el marco del PRTR, junto con el importe total de la financiación pública de dichas medidas y que

indique la cuantía de los fondos desembolsados en el marco del MRR y de otros fondos de la Unión.

En cumplimiento de este mandato, el artículo 8 de la Orden HFP/1030/2021 dispone que las entidades decisoras y ejecutoras de los componentes deben incluir en las convocatorias de ayudas y procedimientos de licitación previstos en el Plan determinados requerimientos en relación con la identificación del perceptor final de los fondos, como el NIF, el nombre o la razón social y el domicilio fiscal de los beneficiarios. Esta información se debe aportar, al menos, trimestralmente, correspondiendo a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) (o a las administraciones tributarias forales), a la IGAE y a la Dirección General de Patrimonio del Estado, en coordinación con la SGFE, arbitrar los procedimientos de intercambio de información necesarios para configurar la “Base de Datos de los beneficiarios de las ayudas, de contratistas y subcontratistas”, la cual se integrará, al menos, con el siguiente estándar mínimo de significación económica:

- Sociedades mercantiles, grupos de sociedades, agrupaciones y uniones temporales de empresas, cooperativas y cualquier otra entidad o persona física que ejerza una actividad económica con un importe neto anual de la cifra de negocios o volumen de operaciones a efectos de IVA o impuesto indirecto equivalente superior a dos millones de euros.
- Titulares con una participación superior al veinticinco por ciento del capital social o, en su caso, del Fondo Patrimonial, en cualquiera de las entidades mencionadas en el guion anterior.
- Personas físicas o jurídicas que ostenten la condición de beneficiarios de ayudas por importe superior a siete mil euros, conforme a los registros disponibles en la BDNS.

Por su parte, el artículo 10 de la Orden HFP 1031/2021 establece la obligación para todas las entidades ejecutoras de la Administración estatal, autonómica y local de aportar la información para la identificación del perceptor de los fondos (nombre del destinatario de los fondos, en su caso fecha de nacimiento, en concepto de ayudas o por la condición de contratista o subcontratista) al sistema COFFEE-MRR.

El sistema informático de coordinación y seguimiento del PRTR (COFFEE-MRR) no permitía recopilar y almacenar los datos de beneficiarios, contratistas y subcontratistas ni contemplaba los datos identificativos de los titulares reales de los perceptores de fondos o subcontratistas o la lista de medidas para la ejecución de reformas y proyectos de inversión como exige el artículo 22.2.d) del RMRR.

Para obtener dicha información, el MHFP remite a los datos publicados en distintas bases de datos como la BDNS, la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLCSP) y el Registro de Titularidades Reales, que se encuentra todavía en vías de constitución (el proyecto de Real Decreto por el que se crea el Registro de Titularidades Reales se encuentra en tramitación)¹⁹. Cabe señalar que las citadas plataformas, que actualmente se encuentran en funcionamiento, no proporcionan toda la información exigida por el artículo 22.2.d) citado. Así, la BDNS solo muestra los datos de los beneficiarios durante un año, si estos son personas físicas; por su parte, la PLCSP solo permite la identificación de los contratistas, pero no la de los subcontratistas. Respecto a este último aspecto, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en el expediente 006/22, ha declarado que tan pronto como el órgano de contratación tenga

¹⁹ Finalmente aprobado por el Real Decreto 609/2023, de 11 de julio, por el que se crea el Registro Central de Titularidades Reales y se aprueba su Reglamento.

conocimiento de su identidad, deberá comunicarlo al órgano gestor del proyecto o subproyecto correspondiente, quien deberá incorporar en la herramienta informática de seguimiento del PRTR (COFFEE-MRR) la identificación de dicho subcontratista; en el caso de que se trate de poderes adjudicadores que no tengan la consideración de entidad ejecutora o de medios propios, estos deberán comunicar la identificación de los subcontratistas, respectivamente, al órgano que, en ejecución del PRTR, le haya transferido los fondos o al órgano que les haya realizado el encargo, los cuales, si no son los órganos gestores del proyecto, deberán comunicarlo a los correspondientes órganos gestores para que procedan a incorporarlo en el citado sistema.

Por lo que se refiere a la BDNS, en informes previos de este Tribunal²⁰ ya se pusieron de manifiesto deficiencias que dificultan su consideración como instrumento efectivo de prevención de riesgos y que pueden hacerse extensibles a su utilización para la protección de los intereses financieros de la Unión en el sentido que prevé la normativa sobre el MRR.

A fecha de la realización de la presente fiscalización, COFFEE-MRR no incorporaba información sobre beneficiarios, contratistas y subcontratistas, sin que estuvieran operativos los servicios de interoperabilidad necesarios entre todos los sistemas involucrados²¹. Tampoco se ha producido la interconexión con la información de terceros procedentes de la AEAT a la que se refiere el artículo 8 de la Orden HFP/1030/2021, ni la conexión automática con el sistema FENIX de reporte a la UE. En relación con el intercambio de información con la AEAT, se ha informado de que, el 11 de noviembre de 2021, se tramitó una solicitud piloto de datos para los primeros 26 contratos cargados en COFFEE-MRR.

El sistema de información integral del MRR precisaba disponer de información de la ejecución contable de los gastos financiados a través de los fondos NGUE, procedente de los sistemas contables de las entidades ejecutoras. En este sentido, la Orden HPF 1031/2021 prevé el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las entidades del sector público estatal, autonómico y local para el seguimiento de los proyectos y de la ejecución contable de los gastos imputados a proyectos del Plan. A 31 de mayo de 2022, el sistema COFFEE-MRR no estaba interconectado ni al SIC3 de la Administración estatal (aunque se preveía la realización de pruebas en el corto plazo) ni a los sistemas contables de las CCAA y EELL²², a los efectos de recibir dicha información.

La carencia, en el sistema COFFEE-MRR, de datos comparables sobre las categorías armonizadas a las que se refiere el artículo 22.2.d) del MRR antes citado, impedía conocer la información sobre los destinatarios últimos de los fondos del PRTR.

El propio sistema debe gestionar la elaboración de las solicitudes de pago y su remisión a la Comisión, así como el tratamiento de los desembolsos correspondientes, de manera similar al sistema de gestión de FEDER.

²⁰ Por ejemplo, en el “Informe de fiscalización de las subvenciones relacionadas con el COVID-19 convocadas por las CCAA y ciudades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2020”, aprobado el 28 de julio de 2022, se indica que “se han detectado incidencias en la información publicada en la BDNS relativa a las concesiones de subvenciones tramitadas por todas las entidades analizadas excepto por La Rioja y Castilla-La Mancha”. Igualmente, en el Informe Anual de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicio 2019, aprobado por el Pleno el día 27 de enero de 2022, se recoge que “en relación con la información que debe suministrar y recoger la BDNS, se mantiene la ausencia generalizada de registro de la relativa a los procedimientos de reintegro de subvenciones y su recaudación, las sanciones impuestas y otras prohibiciones para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora”.

²¹ El informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo COM (2021) 578 final recuerda, en este sentido, que en aplicación del MRR, “los Estados miembros de la UE deben recopilar categorías normalizadas de datos relativos a los perceptores finales de fondos, contratistas, subcontratistas y titulares reales a efectos de auditoría y control”.

²² Tampoco se estaba llevando a cabo el envío alternativo de ficheros que prevé la Orden HFP 1031/2021.

Finalmente, por lo que se refiere al nivel técnico, los formatos de intercambio definidos son compatibles con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por RD 4/2010, de 8 de enero, siendo habituales para transmitir información en entorno web, aunque en el momento de realizarse los trabajos de fiscalización, no había un intercambio de datos relevante.

II.5.2.5. ADECUACIÓN DE COFFEE-MRR AL ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD (ENS) Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS

La Resolución de 21 de diciembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, regula la política de seguridad de los sistemas de información de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y de la Intervención General de la Administración del Estado, órgano al que pertenece la OIP (desarrollador del sistema informático). Esta política declara quiénes serán los responsables de realizar las tareas relacionadas con la seguridad y dispone de una declaración de aplicabilidad general con medidas de seguridad de las recogidas en el Anexo II del RD 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica, que, por lo tanto, no están actualizadas a lo dispuesto en el RD 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, el cual deroga el RD antes citado.

El sistema COFFEE-MRR, tras el oportuno análisis, se categorizó de nivel medio con respecto al ENS.

Ha quedado constatado que existen políticas de nivel general en la IGAE para desarrollo seguro de sistemas de información y de control de accesos, si bien no están particularizadas para COFFEE-MRR, al no abordarse el detalle técnico de este según su tecnología y negocio.

Por otro lado, el sistema de autorización de usuarios (basado en el sistema Radix de la IGAE), se considera adecuado.

También se ha constatado que se dispone de procedimientos detallados de gestión de incidencias de seguridad adaptados al ENS y de un registro de incidencias anual para toda la organización (IGAE).

Respecto a la protección de datos, se han localizado dos documentos de Registro de Actividades y categorías de Tratamiento de datos personales de control de fondos europeos en documentos PDF, sin indicar claramente las aplicaciones a las que se refiere, por lo que queda la duda de si COFFEE-MRR está bajo esta cobertura y, en su caso, por cuál de las versiones encontradas. De ello se deduce que sería recomendable que la IGAE tuviera enlaces al citado registro (o uno propio) y que, en el catálogo de sistemas de información, se indicara expresamente qué registro les es de aplicación.

En la auditoría realizada sobre el sistema COFFEE-MRR por la Autoridad de Control se señala que la política de seguridad de los equipos, la de procedimientos operacionales y responsabilidades y la de registro de actividad y monitorización, aunque han sido aprobadas no se han publicado. Igualmente, se indica que los procedimientos de copias de seguridad y de gestión de la prestación de servicios por terceros no han sido aprobados ni publicados.

Finalmente, no se han apreciado avances en lo que se refiere a la previsión de una funcionalidad para la consulta de datos por parte de los ciudadanos.

II.5.3. Los sistemas informáticos específicos de los departamentos ministeriales

Ante las limitaciones en las funcionalidades y prestaciones de COFFEE-MRR, la mayoría de los ocho ministerios de la muestra han optado por acumular datos y esperar a su avance. Algunos han desarrollado (o tienen previsto desarrollar) herramientas de ayuda a la gestión del MRR, sin que se haya planteado algún tipo de coordinación entre ellos o incluso entre las diferentes unidades de un mismo ministerio.

En particular, el MICT ha desarrollado un sistema único e integral de gestión y seguimiento (denominado FENIX) con la previsión de conectarlo con COFFEE-MRR y otra aplicación para el seguimiento de ejecución de medidas de carácter normativo, incluyendo bases de subvenciones. El METD también ha optado por iniciar el desarrollo de una aplicación propia que permita la recogida y actualización de datos necesarios para el seguimiento de la gestión. Por último, varias entidades dependientes del METD han adoptado soluciones informáticas propias creadas o bien valoran la adaptación de herramientas comerciales.

En todo caso, a 31 de mayo de 2022, la interoperabilidad de tales herramientas con COFFEE-MRR no se había producido, lo que supone el riesgo de la introducción de errores a través de los mecanismos de descarga de datos habilitados.

II.5.4. El seguimiento y control de la AR

Como se indica en el epígrafe II.2.5 del presente Informe, entre las funciones de la AR se encuentra la supervisión de HYO. Esta atribución se efectúa tanto en el RDL 36/2020 como en el RD 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MHFP y se modifica el RD 139/2020, de 28 de enero. En la estructura orgánica de la DGMRR, existen tres subdirecciones a las que se atribuye, de una manera u otra, su seguimiento.

El Gabinete técnico de la SGFE elaboró la “Metodología de gestión de HYO del PRTR”, que fue actualizada durante el periodo revisado, si bien en este documento no se describe un proceso de seguimiento y supervisión de HYO alternativo a lo dispuesto para COFFEE-MRR, que, como se indica con detalle en el epígrafe II.4.2 y en el subepígrafe II.5.1.6, no estuvo operativo durante el periodo fiscalizado.

En particular, una de las tres subdirecciones que integran la DGMRR es la Subdirección General de Seguimiento y Control del Cumplimiento de HYO. Del análisis de las funciones asignadas a esta unidad por el artículo 13.2.c) del RD 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MHFP y se modifica el RD 139/2020, de 28 de enero, cabe indicar que no se ha aprobado algún procedimiento (por la propia Subdirección o, en su caso, por la DGMRR) para llevar a cabo la supervisión de los progresos, en ausencia del funcionamiento a pleno rendimiento del sistema informático COFFEE-MRR y ello a pesar de la función reconocida en el artículo 13.1.g) del mencionado RD (supervisión de los progresos en relación con los HYO del Plan)²³.

Igualmente, pese a que la letra n del artículo 13.1 del citado RD atribuye a esta subdirección el seguimiento a efectos informativos y, en su caso, de comunicación a la Comisión, de cualquiera de las obligaciones que se establezcan en la normativa europea reguladora del MRR en relación con los gastos que vayan a beneficiarse de los fondos procedentes del mismo, incluidas las referidas al tratamiento de eventuales gastos afectados por incumplimientos normativos, conflicto

²³ En las alegaciones, el MHFP aporta una hoja de trabajo relativa a un ministerio en particular, fechada el 4 de abril de 2023, indicando que es un ejemplo de la supervisión que realiza en la práctica.

de interés, fraude o doble financiación, estando facultada para recabar la información necesaria de cualquier organismo o entidad responsable de adoptar las medidas pertinentes o de efectuar los controles establecidos, la DGMRR ha manifestado que “no tiene encomendada entre sus funciones la de recabar información al respecto”, por lo que no se han practicado actuaciones sobre dichos organismos ni se ha realizado un análisis de riesgos para detectar los casos en que procedería ejercer esta facultad.

Tampoco se han comunicado actuaciones en relación con la función recogida en la letra ñ del referido artículo, relativa a la propuesta de medidas correctoras precisas para asegurar el funcionamiento correcto del sistema de gestión y control del MRR.

II.5.5. Mecanismos de coordinación e instrumentos de seguimiento de los PERTE

Los PERTE son una herramienta de colaboración público-privada destinada a facilitar la ejecución de los componentes del PRTR, introducida de forma novedosa por el RDL 36/2020, como elemento con vocación de permanencia. Pese a ello, la normativa no contempla sus órganos de gobernanza, si bien se ha observado que todos los aprobados tienen una estructura similar.

La coordinación y cooperación con las CCAA se suele hacer en grupos ad hoc denominados “alianzas”, en los que también participa el sector privado, sin que su composición esté determinada y solo en algún caso se ha apreciado la previsión de órganos de asistencia.

Si bien puede existir una cierta interrelación entre los diferentes PERTE aprobados, al afectar a actividades comunes (lo que se reconoce en la documentación generada en la creación del PERTE), ello no ha dado lugar a mecanismos formalmente establecidos de coordinación entre ellos.

Solo el MICT ha elaborado manuales de procedimiento para la concesión de ayudas vinculadas con el PERTE aprobado en 2022.

Finalmente, cabe destacar que los PERTE aprobados no contenían indicadores dirigidos a evaluar la ejecución de sus actuaciones o componentes. El seguimiento que puede realizarse es el derivado del cumplimiento del calendario (en caso de que se incluya) y de las previsiones de gastos presupuestarios.

II.6. LOS TRES NIVELES DE CONTROL DEL PRTR

El régimen de control establecido en el PRTR se desarrolla en tres niveles:

- El control de primer nivel corresponde a los órganos gestores, que han de realizar una autoevaluación de sus procedimientos.
- El control de segundo nivel corresponde a los órganos de control interno independientes de la Administración y se corresponde con un control de legalidad sobre la ejecución del gasto y con ciertas condiciones específicas en materia de contratación y gestión de subvenciones.
- El control de tercer nivel es realizado por la IGAE, en calidad de Autoridad de Control del MRR (como se expone en el epígrafe II.2.6), en colaboración con las Intervenciones Generales de las CCAA, en base a la Estrategia de Auditoría que prevé el PRTR.

II.6.1. La organización del control de primer nivel

Según recogen las disposiciones del PRTR, el primer nivel de control opera fundamentalmente en el ámbito de cada órgano encargado de la ejecución de una actuación enmarcada en el MRR y constituye el control primario y básico de cualquier actividad administrativa en España, que debe dar seguridad sobre el cumplimiento de los requerimientos legales, de objetivos y de buena gestión financiera exigidos.

El Reglamento (UE) 2021/241 señala que los Estados miembros pueden recurrir a sus sistemas nacionales habituales de gestión presupuestaria, de lo que se deriva una flexibilidad para delimitar el modelo de control. Lo cierto es que, ni en la normativa nacional ni tampoco en el propio PRTR se concreta el modelo para la implantación del control de primer nivel, lo que hubiera sido de interés, dado que, como señala la Orden 1030/2021, “la aprobación del PRTR conlleva la incorporación de principios y criterios que, en algunos casos, no son referencia habitual y sistemática en los procedimientos aplicados por las Administraciones Públicas”.

Las entidades decisoras y ejecutoras son responsables últimas del control de la gestión, y han de adoptar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las iniciativas necesarias con la finalidad de garantizar la adecuación de los procedimientos a las exigencias del apartado 4 del anexo I del Acuerdo de Financiación.

El establecimiento de unidades de control en la AGE insertas en las estructuras de los departamentos ministeriales, distintas de las intervenciones delegadas encargadas de las verificaciones de carácter económico-financiero, es un asunto planteado de manera novedosa por el PRTR, sin que se hayan dado unas directrices suficientes pese al cambio de cultura administrativa que ello supone, lo que ha llevado a la constitución de unidades o a la atribución a unidades preexistentes de las funciones de control de forma heterogénea, haciéndose más hincapié en el seguimiento de los HYO atribuidos al departamento que en los principios transversales recogidos en el MRR.

Esta falta de homogeneidad en el diseño de las unidades de control ha llevado a que las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales estén desempeñando papeles diversos, pese a que el artículo 4 del RDL 36/2020 establece, como directriz a aplicar por los órganos responsables, la búsqueda de sinergias con distintas unidades administrativas de modo vertical y horizontal para aprovechar recursos y generar mayores impactos. Así, dependiendo de los departamentos ministeriales, se les han atribuido facultades tales como la realización del seguimiento de HYO, la participación en labores de comunicación y divulgación del PRTR o la formación y participación en los comités antifraudes. En particular, la participación en labores de comunicación y divulgación del PRTR, antes señalada, que se da en el caso del MEFP, implica una inadecuada separación entre las funciones de gestión y control del Plan.

También es práctica habitual de los departamentos ministeriales (excepto en el MEFP) no conferir a dichas inspecciones el papel esencial dentro del control de primer nivel, asignándoles, en su caso, tareas de control a posteriori o, como se ha indicado ya, de participación en comités antifraude, ello aunque el RD 799/2005, de 1 de julio, les atribuye, como órganos especializados en el control interno de la AGE, la tarea permanente del seguimiento de objetivos y el análisis de riesgos y debilidades, atendiendo a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y calidad.

II.6.2. Relevancia de los principios transversales en el control de primer nivel

El RMRR, contempla la introducción de determinados principios que han de ser respetados en las actuaciones llevadas a cabo en la ejecución de los planes nacionales. Así, la norma indica que se debe incluir una explicación de los sistemas, planes y medidas concretas del Estado miembro para prevenir, detectar y corregir conflictos de intereses, la corrupción y el fraude, así como evitar la doble financiación procedente del MRR y de otros programas de la Unión. Adicionalmente, el PRTR señala que, en el caso de las subvenciones públicas, no solo debe abordarse la doble financiación comunitaria, sino cualquier exceso de financiación que pudiera producirse, con independencia de su origen.

La Orden HPF 1030/2021, en su artículo 2, hace mención, entre otros, a los principios anteriores, de obligatoria consideración en la planificación y ejecución de los componentes del Plan, añadiendo la necesidad de realizar un análisis de riesgo en relación con posibles impactos negativos significativos en el medioambiente (principio *do no significant harm*), y el seguimiento y verificación de resultado sobre la evaluación inicial.

La normativa recoge la necesidad de contar con un sistema homogéneo, adecuado y proporcionado de medidas para la prevención, detección, corrección y enjuiciamiento del fraude, la corrupción, conflicto de intereses o doble financiación, si bien deja la elección de las medidas a cada órgano de ejecución.

II.6.2.1. AUTOEVALUACIÓN DE RIESGOS

La Orden HPF 1030/2021 incluye unos cuestionarios orientados a facilitar la autoevaluación del procedimiento aplicado por los órganos ejecutores del PRTR en relación con el adecuado cumplimiento de los principios anteriores, que debían llevarse a cabo a la entrada en vigor de la Orden (1 de octubre de 2021).

Del análisis formal de los cuestionarios correspondientes a la muestra de departamentos ministeriales analizada se deduce la falta de firma o constancia de la fecha mediante un sistema de firma electrónica u otro alternativo. No obstante, del análisis efectuado se deduce que la mayor parte de las valoraciones se ubicaría en el segundo semestre de 2022, salvo en el caso del MICT, que lo habría realizado dentro del plazo señalado.

La atribución de la competencia de responder y revisar los cuestionarios no fue uniforme en los diferentes ministerios examinados. Tampoco hubo uniformidad en la determinación de las unidades evaluadas. Así, por ejemplo, en el caso del MEFP, la revisión se atribuye a la Inspección General de Servicios, en el de MSND al comité antifraude y en el MTED esta tarea es asignada a la Subsecretaría. METD alude a la realización de los test por los “responsables” o por los “gestores” sin identificar a unos u otros, salvo en el caso de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial. En otros casos, no consta la unidad encargada de la autoevaluación, como es el caso del MCUD y del MTED en los correspondientes a algunas de sus entidades dependientes (Parques Nacionales e IDAE). Algunos ministerios optaron por una autoevaluación única para todo el departamento mientras que otros efectuaron una evaluación distinguiendo unidades, caso del MTED, el MTES, el METD y el MCUD. Por su parte, el MTES señaló que su entidad dependiente Fundación Estatal para la Formación en el Empleo debería realizar una autoevaluación, la cual no ha sido acreditada. En el caso del MCUD, los correspondientes al Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales contienen errores aritméticos y, salvo en la Dirección General de Industrias Culturales, no se indica qué unidad o

servicio habría llevado a cabo la revisión de los test y, en su caso, la implementación de las líneas de actuación con las mejoras.

Las autoevaluaciones deben realizarse en el marco del desempeño de la función de control de gestión, y practicarse, al menos, una vez cada año de vigencia del Plan. Esta regla de autoevaluación tiene una excepción en el cuestionario sobre aspectos esenciales cuya repetición es requerida en caso de incumplimiento. Pese a ello, esta repetición no ha sido observada en algunos ministerios cuyo resultado requirió esa segunda autoevaluación (MCUD, MEFP, MDSA), no obstante, tras la realización de las primeras evaluaciones, los órganos responsables de los distintos HYO adoptaron diversas medidas para lograr un escenario de riesgo bajo, aunque solo un organismo dependiente del MTED y otro del MTES presentaron formalmente planes de actuación.

Realizaron una segunda evaluación tanto el MICT, pasando de riesgo alto a medio tras la adopción de determinadas medidas, y el MTES, previa elaboración de un plan de control antes de la segunda autoevaluación. El plan del MTES incluye un calendario de reevaluaciones, lo cual se considera una práctica a destacar. El plazo para la implantación de las medidas señaladas en este párrafo excede el periodo fiscalizado, por lo que no es objeto de comprobación su adecuada puesta en marcha.

Junto al cuestionario de autoevaluación de aspectos esenciales, la Orden prevé otros relativos a las áreas específicas relacionadas con el control y auditoría interna, el sistema de HYO, el principio “do not significant harm” (DNSH), los conflictos de interés, la prevención del fraude y la corrupción, la compatibilidad de las actuaciones con el régimen de ayudas de Estado y evitar la doble financiación, en línea con los principios previstos en el Reglamento comunitario antes citado. Del análisis de estos cuestionarios se deduce que estos hacen alusión a algunos conceptos (como la mención a un plan general de control o el sometimiento a auditoría externa) que presentan un contenido impreciso. También es destacable que, en el informe de auditoría sobre los sistemas de gestión y control del MTMA, como entidad decisora y ejecutora del PRTR, emitido por la ONA el 23 de mayo de 2022, se realizan pruebas para verificar si se aplican correctamente las autoevaluaciones de los diversos test recogidos en la Orden 1030/2021, indicándose que dichas autoevaluaciones se “presentan sin un soporte justificativo adecuado de las puntuaciones otorgadas”, a lo que el referido ministerio alega que “se carece de criterios claros sobre la escala de valoración”.

Algunas unidades del METD han elaborado unos criterios de respuesta de las autoevaluaciones, planteando iniciativas de mejora clasificadas en esenciales, importantes, posibles y opcionales, buena práctica esta que, de cara a la uniformidad y homogeneización de esta tarea por parte de todos los departamentos ministeriales implicados en el PRTR, podría ser extendida.

Las dificultades de implementación reflejadas en los cuestionarios específicos no se han recogido adecuadamente en el cuestionario de aspectos esenciales. En algunos casos se han considerado cumplidos aspectos esenciales pese a estar en curso las medidas (por ejemplo, elaboración de manuales) para satisfacer tal requisito.

En el cuestionario relativo al test de control de gestión se plantea a la entidad decisora y ejecutora la adopción de un plan de control aplicable al PRTR, sin que exista un modelo o directriz de elaboración de dicho plan. Así, los ministerios objeto de muestra reflejan la disparidad con que ello se ha interpretado, tomándose por tal desde la auditoría interna hasta el seguimiento de los HYO.

Las medidas adoptadas para mitigar riesgos fueron dispares. Mientras en algunos casos (MTED en relación con su entidad dependiente IDAE) se aprobaron manuales sobre la gestión, en otros,

como el MTES, su plan de control incluía medidas que afectaban al personal y a la formación. Algunos ministerios proponían modificaciones en los pliegos de contratación, otros elaborar informes por parte de sus comités antifraude, adoptar medidas de seguimiento de la ejecución o reuniones periódicas con las entidades ejecutoras. Dado el calendario previsto para su implantación, no ha sido posible realizar comprobaciones sobre su puesta en marcha.

Aunque la normativa establece el principio de responsabilidad de las entidades decisoras y ejecutoras, la falta de previsión sobre la comunicación de los resultados obtenidos a través de los cuestionarios a la AR u otro centro coordinador que llevase a cabo una tarea de sistematización y homogeneización de resultados y de medidas a implantar, supone una importante debilidad a la vista de lo dicho anteriormente. Los cuestionarios deben estar incorporados al sistema informático COFFEE-MRR, sin que el canal para cumplir esta disposición se encontrara habilitado.

Además, como se ha señalado y dado lo novedoso del sistema previsto en la normativa de referencia para la ejecución del PRTR, la existencia de manuales, procedimientos e instrucciones estandarizadas, sin perjuicio de las particularizaciones oportunas que procedieran, habría favorecido la mejor implantación de un adecuado control interno (control de primer nivel) por las entidades decisoras y ejecutoras, lo que además contribuiría a extraer conclusiones sistémicas tras su aplicación.

II.6.2.2. PLANES DE CONTROL

El establecimiento de planes de control (interno) constituye también un asunto novedoso sobre el que no se han dictado las instrucciones generales oportunas sobre su contenido y finalidad, lo que ha llevado a que estos planes de control se entendieran de diversas formas, entre ellas, como una auditoría interna, como el seguimiento de los HYO o como la elaboración de planes antifraude.

Las revisiones han venido impulsadas por el dictado, posterior a la elaboración de los planes iniciales, de instrucciones y orientaciones emitidas por la SGFE y el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), integrado en la IGAE.

De lo anterior se deduce la identificación inicial generalizada, por parte de los entes ministeriales, del control con el aspecto más específico de la prevención del fraude y de los conflictos de intereses. Ello ha llevado a la creación de comités antifraude (y unidades antifraude en algunos casos), pero no de unidades de control que abarcaran todos los riesgos considerados en la normativa de referencia.

Derivado de los planes antifraude, se ha previsto la aprobación de manuales y planes de control que, a 31 de mayo de 2022, no habían sido elaborados, con carácter general.

Si bien se ha contrastado una tendencia a la elaboración de procedimientos para la gestión de los fondos, no ha sido así en lo referente a la aprobación de procedimientos de control.

Tampoco se ha apreciado la existencia de una metodología sobre verificaciones que deban desarrollar las entidades ejecutoras y que haya sido coordinada o supervisada por las entidades decisoras de los correspondientes componentes.

En las auditorías de los sistemas de gestión y control realizadas por la ONA (que se mencionan en el epígrafe II.6.2 del presente Informe), al verificar la existencia de procedimientos de lucha contra el fraude y la corrupción y la adopción de las medidas adecuadas para prevenir, detectar, corregir y perseguir las irregularidades y recuperar los importes pagados indebidamente de acuerdo con lo previsto en la normativa comunitaria y nacional aplicable, se indica que no ha podido verificarse el

funcionamiento de los sistemas implantados por el MTMA y el MTED, ya que el tiempo transcurrido entre la aprobación de la normativa e instrucciones nacionales en esta materia y la realización de los trabajos de auditoría no permitieron a los ministerios auditados implementar los procedimientos.

II.6.2.3. DOBLE FINANCIACIÓN Y AYUDAS DE ESTADO

El considerando 62 del RMRR dispone que “las acciones previstas en dicho Reglamento deben ser coherentes con los programas de la Unión en curso y complementarlos, así como evitar la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión de los mismos gastos. En particular, la Comisión y el Estado miembro deben garantizar, en todas las etapas del proceso, una coordinación efectiva para salvaguardar la coherencia, la complementariedad y la sinergia entre las distintas fuentes de financiación. A tal efecto, debe exigirse a los Estados miembros que, cuando presenten sus planes de recuperación y resiliencia a la Comisión, presenten la información pertinente sobre la financiación de la Unión ya existente o prevista. Las reformas y los proyectos de inversión financiados con arreglo al Mecanismo deben poder recibir financiación de otros programas e instrumentos de la Unión, siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste”. Por su parte, el artículo 9 de la Ley General de Subvenciones impone obligaciones de comunicación para asegurar la compatibilidad con el régimen de ayudas de Estado.

Los considerandos 49 y 73 del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, establecen la necesidad de que se busquen sinergias entre los Fondos y otros instrumentos pertinentes como el MRR, siempre que se evite la doble financiación y que se introduzcan medidas normalizadas para recopilar, comparar y agregar información y cifras sobre receptores de la financiación de la Unión, a efectos de control y auditoría.

El apartado 2 letra c) del artículo 22 del RMRR establece la obligación, con motivo de la documentación a adjuntar a la solicitud de pago, de “que los sistemas de control establecidos ofrecen las garantías necesarias de que los fondos se han gestionado de conformidad con todas las normas aplicables, en particular las normas relativas a la prevención de conflictos de intereses, del fraude, de la corrupción y de la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión, de conformidad con el principio de buena gestión financiera”.

Por su parte, el Dictamen 6/2020 del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un MRR advierte de determinados riesgos relativos a la doble financiación, *en particular porque el sistema cubrirá proyectos que pueden potencialmente acogerse a ayudas en el marco de otros ámbitos de actuación, como la cohesión, el transporte, la energía y la investigación, dado que los objetivos del MRR son comunes a otros programas de la UE*. En este sentido, en el Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión, Análisis del PRTR de España que acompaña a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del PRTR de España de 16 de junio de 2021, las autoridades españolas reconocen que existen riesgos en relación con la financiación procedente de diversas fuentes nacionales y de la UE, a pesar de la calificación de adecuada (A) recibida por el sistema de control.

El PRTR recoge en su apartado 4.6, relativo a “Control y Auditoría” que el control de la doble financiación, en el caso de las subvenciones públicas, no solo alcanza a la doble financiación comunitaria, sino a cualquier exceso de financiación que pudiera producirse con independencia de su origen.

El artículo 2 de la Orden 1030/2021 recoge “la compatibilidad del régimen de ayudas de Estado y la prevención de la doble financiación” y el 7 la obligación para las entidades que participen en la ejecución del PRTR de aplicar procedimientos que permitan asegurar en todo momento el pleno respeto a la normativa relativa a las ayudas de Estado, así como garantizar la ausencia de doble financiación, previéndose, en el anexo II.B.6, sendos cuestionarios de autoevaluación para la estimación de estos riesgos, complementados en el anexo III.D.

Respecto a las medidas a implementar en el control de primer nivel del PRTR para la prevención del riesgo de la doble financiación y respetar la compatibilidad del régimen de ayudas de Estado, la autoevaluación a partir de los test previstos en el citado anexo II.B.6 y las referencias de gestión del anexo III.D constituyen una herramienta novedosa. Las deficiencias generales sobre los test de autoevaluación, recogidas en el epígrafe II.5.1.1, pueden extenderse a los particulares de estos dos principios.

Si se atiende a los resultados de los test sobre los riesgos en la prevención de la doble financiación y la compatibilidad del régimen de ayudas de Estado que establece la Orden 1030/2021 se obtienen los valores de referencia que constan en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 8
TEST SOBRE AYUDAS DE ESTADO Y DOBLE FINANCIACIÓN

MINISTERIO	Nº ORGANISMOS QUE HAN REMITIDO TEST	II.B.6 (ayudas de Estado)	II.B.6 (doble financiación)
MCUD	7	66,96	55,36
MEFP	1	81,25	62,50
MICT	1	87,50	75,00
MSND	1	93,75	87,50
MTED	14	74,55	89,73
METD	5	97,60	92,60

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos remitidos por los departamentos ministeriales. En los casos de aquellos ministerios en los que se ha remitido más de un test, se ha calculado la media.

Se observa que el MSND y el METD obtienen en ayudas de Estado un nivel de riesgo bajo, destacando los niveles de riesgo muy alto (valores de referencia iguales o menores de 70) en ambas variables del MCUD así como en doble financiación del MEFP (del que se han tomado los datos de la autoevaluación global y no por componente).

En el proceso de ejecución de los fondos, el control sobre el riesgo de doble financiación descansa en las declaraciones responsables emitidas por contratistas y beneficiarios de ayudas, las cuales limitan en exceso las verificaciones ex ante realizadas. Las tradicionales bases de datos utilizadas en la ejecución de las ayudas y contratos (BDNS y PLCSP) no están usándose para efectuar análisis de gestión de riesgos y el uso de otras bases de datos con funciones de seguimiento y control (como por ejemplo ARACHNE) no se había producido²⁴. El propio sistema informático COFFEE-MRR tampoco incluye aspectos relacionados con este riesgo.

²⁴ En aplicación de la disposición adicional centésima décima segunda de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023, se dictó la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis

En relación con este riesgo de doble financiación es práctica generalmente recomendada que los controles que se implementen no solo se basen en autodeclaraciones de los beneficiarios, complementándose con otros mecanismos como la coordinación suficiente con otros organismos, la separación de los flujos de financiación o las verificaciones cruzadas.

Finalmente, de las auditorías concluidas por la Autoridad encargada del control de tercer nivel previsto en el PRTR, al que se dedica el epígrafe II.6.5 del presente Informe, cabe destacar lo siguiente:

- En el informe de 23 de mayo de 2022 sobre el MTMA, entidad decisora y ejecutora del plan, se resalta que se encuentra pendiente de valoración la aplicación correcta de la autoevaluación de los test de régimen de ayudas de Estado y para evitar la doble financiación, informándose de que no se había remitido procedimiento ni cronograma de implementación de procedimientos de doble financiación.
- En el informe, de 6 de septiembre de 2022 sobre MTED, se concluye que no ha podido verificarse, entre otros, el funcionamiento de los sistemas implantados para evitar la doble financiación “ya que el tiempo transcurrido entre la aprobación de la normativa e instrucciones nacionales en esta materia (Orden 1030/2021 de Gestión y Orientaciones SGFE en materia de fraude) y la realización de este trabajo de auditoría no ha permitido a la Entidad auditada desarrollar e implementar los procedimientos”, si bien el equipo auditor de esa Autoridad de control constató que se estaba redactando un Plan de Medidas Antifraude incluyendo el conflicto de intereses y la doble financiación. Por esta razón, dicho equipo consideró que no podía valorar los test de autoevaluación relativos a la doble financiación.

En el ámbito competencial de la SGFE, sin perjuicio de las competencias de la Autoridad de Control (IGAE), se considera esencial la formación en los aspectos horizontales de la gestión del PRTR exigidos por el RMRR, entre los que se encuentran evitar la doble financiación y el respeto a la normativa de ayudas de estado, no obstante en los programas de formación llevados a cabo hasta marzo de 2022, al igual que en los que actualmente se encuentran en proceso, no consta formación específica en la materia analizada en este apartado. Adicionalmente, la SGFE admite además de la sobrecarga que supone asumir la formación, que las nuevas incorporaciones de personal a la AR, así como en las estructuras temporales y demás unidades creadas o destinadas ad hoc por las distintas Administraciones Públicas a la gestión del PRTR deben, a su vez, formarse en primer término para poder acometer con eficacia y eficiencia su rol en la ejecución del Plan y que la falta de operatividad de la herramienta informática impide la adecuada formación de los usuarios en la misma.

El plan de formación permanente de la IGAE contempla dos cursos que imparte el SNCA (“Medidas antifraude en el MRR” y “Prevención y lucha contra el fraude a los intereses financieros de la UE”). En el primero de ellos se trata la doble financiación según se deduce del programa del curso.

La AR trasladó a las entidades decisoras que, para la ejecución de los proyectos, debería seguirse el uso de las fuentes de financiación declaradas en el PRTR aprobado y, en concreto, la información que figura en el apartado específico “Sinergias con otros fondos UE” que, para cada medida, recoge el punto “10. Financiación” incluido en el texto de cada uno de los componentes que configuran el Plan”. No obstante las cautelas anteriores, se observa que:

sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el PRTR, mediante la herramienta MINERVA.

- Las referencias a medidas ad hoc para evitar la doble financiación en cada componente y su inversión son genéricas.
- Hay ausencia de controles sobre la confluencia de fuentes de financiación con carácter previo o concomitante a la planificación y presupuestación, siendo las actuaciones de control orientadas a la detección de este riesgo durante la ejecución. Los ministerios objeto de muestra no tenían sistematizada, mediante el oportuno procedimiento, la consulta a la BDNS en orden a completar el análisis del riesgo de doble financiación.

En febrero de 2022 se ha creado un servicio de ayuda a los gestores sobre la implementación del PRTR, encontrándose pendientes de elaboración las orientaciones para el refuerzo de los mecanismos para la prevención del riesgo de doble financiación, referidos en el artículo 7 de la Orden 1030/2021²⁵.

La AR ha realizado, en mayo de 2022, una solicitud de información a los ministerios responsables de las medidas relativa a la gestión del riesgo de doble financiación con el fin de reducir su riesgo y reportar esta información a la Comisión Europea, sin que se hayan comunicado los resultados obtenidos y las medidas adoptadas a la vista de la información recibida.

No consta que la SGFE haya dictado instrucciones para definir líneas de demarcación precisas entre los fondos del MRR y otros fondos europeos (especialmente los de la política de cohesión 2021-2027), a diferencia de otros Estados miembros²⁶.

II.6.2.4. EL PRINCIPIO DE ADICIONALIDAD AL PRESUPUESTO NACIONAL

El artículo 5 del RMRR establece que la ayuda del Mecanismo no sustituirá, excepto en casos debidamente justificados, a los gastos presupuestarios nacionales ordinarios y respetará el principio de adicionalidad de la financiación de la Unión.

En el caso de programas de ayudas convocados en ejercicios precedentes al de aprobación del PRTR que se pretendan acoger tanto a financiación nacional como a la del MRR, se presenta el riesgo de la sustitución al que hace referencia el artículo 5. En este sentido, se ha detectado que las ayudas del MEFP reguladas en la Orden ECI/1305/2005, de 20 de abril, de bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas en régimen de concurrencia competitiva, tuvieron una dotación presupuestaria de tres millones de euros en 2020, mientras, en 2021, el presupuesto nacional cubrió un máximo de 1.300.000 euros y créditos de los programas afectos al MRR (aplicación presupuestaria 18.5005.320L.46250) hasta 2.020.000 euros.

Además, la incorporación de los fondos del PRTR a convocatorias de ayudas precedentes y a las que se da continuidad, supondría una mezcla de objetivos con el riesgo de dificultar el seguimiento de los fines específicos priorizados en el Plan.

II.6.2.5. DNSH

El RMRR dispone que las medidas incluidas en los planes de recuperación y resiliencia no deben ocasionar un perjuicio significativo para ninguno de los seis objetivos medioambientales del

²⁵ Las Orientaciones en relación con la prevención de la doble financiación en el ámbito del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia fueron finalmente elaboradas el 6 de marzo de 2023.

²⁶ Por ejemplo, Francia estableció un marco de demarcación estratégica para la articulación de los fondos del MRR con los de la política europea de cohesión, hecho público mediante una guía de septiembre de 2021, en el que se atiende a cuatro criterios principales: de oportunidad, temático, de beneficiario y territorial.

artículo 17 del Reglamento de taxonomía aprobado por el Reglamento (UE) 2020/852, completado por el Reglamento Delegado (UE) 2021/2139:

- La mitigación del cambio climático.
- La adaptación al cambio climático.
- El uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marinos.
- La economía circular.
- La prevención y control de la contaminación.
- La protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.

A nivel nacional, el artículo 2 de la Orden 1030/2021 establece, entre los principios transversales en la planificación y ejecución de los componentes del PRTR, dos de carácter medioambiental: el etiquetado verde y el análisis de riesgo en relación con posibles impactos negativos significativos en el medioambiente (principio “do not significant harm”, DNSH).

El apartado 2 del mencionado artículo 4 de la Orden 1030/2021 exige, con la finalidad de facilitar el seguimiento y evaluación del cumplimiento del compromiso de etiquetado verde y digital, que el sistema de información y seguimiento incorpore una estructura de datos que permita determinar la aportación de los distintos proyectos y subproyectos al objetivo fijado en el Council Implementing Decision por el que se aprueba el PRTR español.

Una actividad se ajusta al principio DNSH si ha recibido una etiqueta que le reconoce una contribución del 100 % a objetivos climáticos o medioambientales de conformidad con la citada metodología. Además, de la Guía Técnica sobre la aplicación del principio de “no causar un perjuicio significativo”, desarrollada en virtud del RMRR y publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el 18 de febrero de 2021, se ha verificado que el MTED ha elaborado la “Guía para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente” en septiembre de 2021.

Por su parte el artículo 5 de la Orden 1030/2021 sobre el análisis de riesgo de posibles impactos negativos en el medioambiente, proporciona un test de autoevaluación específico del cumplimiento de los requisitos básicos del principio y unas referencias de gestión a fin de evitar impactos medioambientales no deseables (anexos II.B.4 y III.B de la Orden, respectivamente), de cuyo análisis, para los departamentos ministeriales que han sido objeto de muestreo, se deducen las mismas deficiencias que las señaladas en el subepígrafe II.6.2.3 dedicado a la doble financiación.

Los resultados derivados de los test en el área DNSH muestran el nivel de riesgo que consta en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 9
TEST SOBRE DNSH

MINISTERIO	Nº ORGANISMOS QUE HAN REMITIDO TEST	II.B.4 (DNSH)
MCUD	7	54,46
MEFP	1	56,25
MICT	1	81,25
MSND	1	87,50
MTED	14	90,625
METD	5	86,25

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos remitidos por los departamentos ministeriales. En los casos de aquellos ministerios en los que se han remitido más de un test, se ha calculado la media.

Se observa que solo el MTED obtiene un nivel de riesgo bajo, destacando los niveles de riesgo muy alto (valores de referencia iguales o menores de 70) en MCUD y en MEFP (del que se han tomado los datos de la autoevaluación global y no por componente).

En el proceso de ejecución de los fondos, el control sobre este compromiso descansa en las declaraciones emitidas por contratistas y beneficiarios de ayudas. El MTED es el único de los departamentos muestreados que ha creado una División DNSH.

En relación con lo establecido en el artículo 4.2 de la Orden 1030 sobre el seguimiento y evaluación del cumplimiento del compromiso de etiquetado verde citado al comienzo de este apartado:

- El MSND y METD han trasladado que no tienen actuaciones con etiquetado verde.
- El resto de los departamentos ministeriales, a la vista de las respuestas formuladas, no cuentan con herramientas para el seguimiento y evaluación del cumplimiento del compromiso, en concreto MTED indica que “se está a la espera del despliegue de esta parte de la aplicación informática COFFEE-MRR con la estructura de datos que se indica en dicho artículo”. En coherencia con lo anterior, la ausencia de herramientas de seguimiento y evaluación impide la detección de los posibles incumplimientos, tanto en el desarrollo temporal como en las previsiones finales, en los valores comprometidos en los proyectos y subproyectos y el traslado del resultado de la evaluación a la AR tal y como establece el artículo 4.4 de la Orden 1030/2021.

En relación con lo establecido en el apartado 6 del citado artículo 4 de la Orden 1030/2021 respecto a la promoción por parte de la AR de los mecanismos de coordinación para la adopción de medidas correctoras por los órganos responsables, MSND, MTED y METD coinciden en que no han recibido instrucciones procedentes de la AR, mientras que el MCUD ha aportado el documento “Orientaciones para la incorporación de criterios transversales para la ejecución del PRTR”, del Comité técnico para el PRTR y MICT ha referido instrucciones procedentes de la SGFE con ocasión de la solicitud de primer y segundo desembolso, lo que muestra un alto grado de heterogeneidad.

Cabe señalar que, por Orden TED/1374/2021, de 1 de diciembre, se crea la División para el Seguimiento de la Aplicación de la Normativa Medioambiental en la Subsecretaría para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Según dicha norma, su función está enfocada en la ejecución de las políticas públicas y en asegurar que no tengan efectos directos o colaterales dañinos para el medio ambiente, y en acreditar este extremo ante instancias internacionales, y en particular ante la UE. Pese a que esta unidad persigue la coordinación y el seguimiento, en cuanto a sus efectos medioambientales, de los diversos instrumentos de gestión de que se dote la Administración del Estado, incluyendo el propio PRTR, no se ha aprobado ningún procedimiento para dichos seguimiento y coordinación, actuando esta unidad, en relación con otros departamentos ministeriales, solo previa solicitud discrecional de estos. También es reseñable, a estos efectos, la directriz del artículo 4 del RDL 36/2020 a aplicar por los órganos responsables, dirigida a la búsqueda de sinergias con distintas unidades administrativas de modo vertical y horizontal para aprovechar recursos y generar mayores impactos. Así, en relación con el principio DNSH y el etiquetado climático, se ha informado de la revisión, por parte de la referida División, de 307 instrumentos jurídicos de ejecución de reformas e inversiones del PRTR como consecuencia de consultas procedentes de distintos departamentos ministeriales o de conferencias sectoriales, además de una labor de asesoría que se habría concretado en la resolución de 137 consultas formuladas por diversos organismos (en su mayor parte CCAA y el propio Departamento).

En relación con los trabajos ya mencionados de la Autoridad de Control, en el correspondiente al MTMA se destaca la detección de deficiencias leves relativas al procedimiento de autoevaluación del test de daños medioambientales, ya que “las autoevaluaciones se han presentado sin un soporte justificativo adecuado de las puntuaciones otorgadas ni Plan de Acción para los casos en los que el riesgo no es bajo”. También se indica que este ministerio no contempla que los fondos utilizados en el MRR a través de encargos a medios propios no causen un perjuicio significativo a alguno de los objetivos medioambientales.

En el informe correspondiente a ADIF y ADIF AV se señala, respecto al criterio de si la entidad dispone de procedimientos para asegurar que las actuaciones, actividades, proyectos y subproyectos contribuyen al cumplimiento del objetivo de transición ecológica en la medida prevista, que, si bien las entidades cuentan con un procedimiento no escrito, “no se tiene constancia de que incluya medidas de seguimiento para verificar que se cumplen los porcentajes de etiquetado a nivel global o acumulado, considerando todo el gasto realizado hasta la fecha, así como su comunicación a la Entidad Decisora (MTMA)”.

En el informe de 6 de septiembre de 2022, sobre el MTED se hace observación sobre la conveniencia de elaborar un manual que identifique los requisitos a incluir en los instrumentos jurídicos en función de cada una de las medidas o, alternativamente, que se establezca con carácter previo y obligatorio la emisión del informe de la División de DNSH de este Departamento.

En el informe de la auditoría sobre la segunda solicitud de pago al MRR, de 29 de abril de 2022, la Autoridad de Control puso de manifiesto deficiencias en la evidencia soporte que garantiza el cumplimiento del principio DNSH en los objetivos 46 y 217, siendo los responsables el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el MICT, respectivamente.

Respecto al cumplimiento del objetivo de contribución a la transición ecológica, MTED manifiesta el uso de COFFEE-MRR, el cual, en el estado de avance en la fecha de la realización de la auditoría, no incorporaba las funcionalidades de seguimiento necesarias para verificar que se cumplen los porcentajes de etiquetado a nivel global o acumulado.

II.6.3. Organización de los controles de segundo y tercer nivel

Como se indicó en el epígrafe II.2.6, la organización del sistema de control diseñado en el PRTR fija como responsable para la implantación de las actividades de control (Autoridad de Control) exigidas por la normativa europea y el artículo 21 del RDL 36/2020 a la IGAE, incluyendo la coordinación de los controles asignados a cualquiera otro órgano de control estatal, autonómico o local, así como el ejercicio de las relaciones con las instituciones comunitarias y nacionales. Por su parte el artículo 19.1.i) del RD 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MHFP asigna a la IGAE las actuaciones derivadas del ejercicio del control de los fondos europeos, en lo que se refiere al ejercicio de las funciones de autoridad de auditoría y servicio específico en aquellos fondos en los que se tenga tal condición y de Autoridad de Control del PRTR y del MRR.

La IGAE tiene libertad de acceso a los sistemas de información de las entidades públicas estatales que participen en la gestión de los fondos para garantizar la evaluación continuada de las operaciones, así como a cualquier otro registro en el que se reflejen actuaciones de ejecución de fondos europeos.

La responsabilidad fundamental del control de segundo y tercer nivel del PRTR recaen en la IGAE, sin perjuicio de que deban participar también los órganos de control interno de las CCAA y EELL. A estos efectos, la Conferencia Sectorial prevista por el RDL 36/2020 crea un grupo de trabajo específico entre la IGAE y las intervenciones autonómicas con el fin de coordinar las actuaciones a llevar a cabo.

Los procedimientos de colaboración y asignación de responsabilidades han de replicar los actualmente empleados para el control de fondos estructurales, adecuándose al orden constitucional de competencias español. Hay que señalar que el RDL 36/2020, no menciona los mecanismos de coordinación que faciliten y agilicen la labor de los diferentes niveles de control interno con la Autoridad de Control (IGAE). En el Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión sobre el análisis del PRTR de España que acompaña a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del PRTR, de 16 de junio de 2021, el sistema de control recibió la calificación de adecuada. No obstante lo anterior, es destacable la dependencia orgánica de la Autoridad de Control y de la AR del mismo departamento ministerial, en concreto, del MHFP. En este sentido, también es reseñable que la OIP de la IGAE está encargada de la confección de la aplicación soporte COFFEE-MRR, a utilizar por la AR y las entidades decisoras y ejecutoras, dado que la IGAE es la encargada de la programación, diseño y ejecución de la política informática de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, formando parte de dicha secretaría la SGFE (AR), lo que ha llevado a que, como se recoge en el subepígrafe II.7.2.2, la verificación de un hito se encomendara por la IGAE a un auditor externo, para garantizar la independencia en la auditoría y evitar un posible conflicto de interés.

II.6.4. El control de segundo nivel

Este control debe ejercerse por las intervenciones delegadas del MHFP o de las consejerías correspondientes de las CCAA y ciudades autónomas. En el caso de otras entidades públicas que no cuenten con el órgano interventor, el control de segundo nivel debe llevarse a cabo por sus propios órganos de control interno, estando previsto trasladar, como uno de los criterios de obligado cumplimiento, la aplicación por parte de estos órganos de medidas análogas a las que se establezcan con carácter general para el control ex ante, sin que se haya comunicado el dictado de instrucciones para la implantación de este tipo de control por parte de las citadas entidades.

Los servicios jurídicos de cada una de las Administraciones participantes también juegan un papel relevante en el ejercicio del control de segundo nivel, en la medida en que informan con carácter previo acerca de la legalidad de los instrumentos mediante los cuales se asignan fondos (contratos, subvenciones, convenios).

El artículo 45 del RDL 36/2020 adapta la normativa que regula el ejercicio de la función interventora para los expedientes que se financien con los fondos del PRTR con la intención de agilizar y flexibilizar su tramitación. Así, el régimen de fiscalización e intervención previa se ejerce, siempre que los actos estén sujetos a función interventora, en régimen de requisitos básicos, con independencia del tipo de expediente y de su cuantía. No obstante, este régimen no ha sido completado mediante el oportuno acuerdo del Consejo de Ministros donde se fijasen los extremos adicionales a verificar por el órgano interventor, por lo que los expedientes, en lo referente a la fiscalización previa de los actos que aprueben o adquieran compromisos de gasto, están siendo objeto de contraste tan solo en relación con la competencia del órgano y la existencia de crédito disponible (y, si procede, la existencia de informes del Servicio Jurídico y del Consejo de Estado, cuando ello sea preceptivo de conformidad con la normativa aplicable), sin perjuicio de observaciones complementarias. En caso de aprobarse con posterioridad al cierre de la presente fiscalización, se producirá una disparidad en las exigencias requeridas para unos y otros expedientes.

Además, el citado RDL estableció que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, el Consejo de Ministros puede acordar la aplicación del control financiero permanente en sustitución de la función interventora, lo que no se ha llevado a la práctica.

El RDL también prevé el despacho de estos expedientes con prioridad respecto de cualquier otro, debiendo pronunciarse el órgano de control en el plazo máximo de cinco días hábiles. Pese a que el RDL apuesta por la supresión, simplificación o aceleración de trámites en la gestión para ahorrar tiempos, el carácter novedoso de estos fondos y, en algunos casos, la necesidad de atender a nuevos factores en los expedientes ha supuesto, en la práctica, una rebaja de las expectativas. En este sentido, cabe destacar la necesidad de consignar en la memoria justificativa del expediente cómo el gasto contribuye a la consecución de los HYO del PRTR, aspecto que fue planteado por las intervenciones delegadas de algunos ministerios.

La IGAE ha desarrollado instrucciones en materia de adecuación de las bases reguladoras de las subvenciones y en relación con la participación en las mesas y juntas de contratación, con el fin de reforzar la prevención del fraude, corrupción y conflicto de intereses, verificando que los procedimientos incorporan medidas adecuadas para la protección de los intereses financieros de la UE, en línea con la regulación y orientaciones europeas²⁷. Sin embargo, no se ha acreditado la existencia de unas instrucciones, emitidas por este órgano, que dieran homogeneidad a los aspectos de la gestión del PRTR sobre los cuales las intervenciones delegadas pudieran plantear observaciones complementarias (no constitutivas de reparo).

La Instrucción del Interventor General de la Administración del Estado de 29 de julio de 2021

²⁷ Instrucción 1/2021, de 5 de mayo, de la Intervención General de la administración del Estado sobre aplicación de las especialidades en materia de fiscalización e intervención previa que se establecen en el RDL 36/2020; Instrucción del Interventor general de la administración del Estado de 29 de julio de 2021 relativa al alcance y contenido del informe previo a la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones que deben emitir las intervenciones delegadas de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones; Instrucción del Interventor general de la administración del Estado de 19 de enero de 2022 relativa a la participación de los representantes de la IGAE en los órganos colegiados competentes en materia de contratación con ocasión de la tramitación de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del PRTR.

relativa al alcance y contenido del informe previo a la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones contiene referencias a las medidas que reduzcan el riesgo de fraude, corrupción y conflictos de intereses, para evitar que se produzca doble financiación o el cumplimiento del principio DNSH, entre otros aspectos. Por su parte, la Instrucción del Interventor General de la Administración del Estado del 19 de enero de 2022, relativa a la participación de los representantes de la IGAE en los órganos colegiados competentes en materia de contratación, indica las actuaciones a llevar a cabo por los representantes de este centro directivo cuando, durante el desarrollo del procedimiento de contratación, surjan indicadores o banderas rojas de fraude, corrupción o conflicto de intereses y comunicar los mismos a la Autoridad de Control del MRR, para su valoración, y en su caso, remisión a la AR y al SNCA.

II.6.5. El control de tercer nivel

Como se señaló en el epígrafe II.2.6, la IGAE tiene la competencia de la realización de las auditorías ex post, por mediación de la ONA, que cuenta con una división específica para las auditorías sobre el MRR, aunque contará con la colaboración del resto de las unidades de ese centro directivo y de las intervenciones generales de las CCAA cuando sea preciso. Para llevar a cabo esta función la IGAE debe aprobar una estrategia de auditoría (EA).

Por su parte, el artículo 2.4 de la Orden Ministerial 1030/2021 posibilita a la Autoridad de Control a realizar recomendaciones a fin de garantizar la adecuación de los procedimientos llevados a cabo por las entidades decisoras y ejecutoras, como responsables últimas del control, a las exigencias del apartado 4 del anexo I del Acuerdo de Financiación, sin que se haya acreditado la emisión de unas recomendaciones con carácter generalizado, sin perjuicio de las que aparecen recogidas en los informes de auditoría efectuados y que se dirigen, en particular, a las entidades objeto de control²⁸.

II.6.5.1. LA ESTRATEGIA DE AUDITORÍA

La elaboración y aprobación de la EA no viene exigida expresamente en la normativa europea ni en la nacional, sino que se desarrolla en el PRTR. Es en dicho documento donde se indica que la estrategia debe incluir la metodología de auditoría, los métodos de muestreo, un análisis de riesgos y la planificación de auditorías durante el periodo de implementación del MMR y ser actualizada al menos una vez al año.

La EA elaborada por la ONA (IGAE) con la participación de las intervenciones generales de las CCAA se hizo pública el 23 de febrero de 2022 y abarca la totalidad del periodo de implementación del MRR, cuyo plazo de finalización es el 31 de agosto de 2026, tal y como prevé el RMRR.

Se establece que la AR y las entidades decisoras serán objeto de auditorías de sistemas, que se irán acometiendo durante todo el período de implementación del MRR. No se prevén auditorías de sistemas de manera general sobre las entidades ejecutoras de ámbito estatal, al quedar subsumidas en las realizadas sobre la correspondiente entidad decisoras, sin perjuicio de que

²⁸ El MHFP alega que las recomendaciones que se mencionan en el artículo 2.4 de la Orden HFP/1030/2021 quedan suficientemente cubiertas por las que realiza la Autoridad de Control en sus distintos informes de auditoría, sin que sea necesario efectuar recomendaciones generales. Dado que los referidos informes son conocidos exclusivamente por las entidades auditadas, de ser ello como afirma el MHFP, se anularía el potencial de las recomendaciones y mejores prácticas determinadas por la Autoridad de Control, al perderse la posibilidad de que todas las entidades gestoras y ejecutoras del PRTR pudieran tener en cuenta las basadas en los casos más comunes o relevantes, de cara a una más eficiente gestión colectiva.

puedan realizarse puntualmente sobre determinadas entidades según el riesgo que presenten. En el ámbito autonómico se realizarán según la planificación efectuada tras acometer una evaluación del riesgo.

La EA incluye una primera evaluación del riesgo por entidades decisoras (22 departamentos ministeriales) a nivel estatal y de las entidades ejecutoras en el ámbito autonómico (17 CCCA más las ciudades de Ceuta y Melilla) y, en función de los resultados, se prevé la realización de auditorías.

La estrategia describe la metodología a utilizar en el desarrollo de los trabajos, debiéndose aplicar las normas internacionales de auditoría adaptadas al sector público español aprobadas por Resolución de la IGAE de 25 de octubre de 2019 y demás normas aprobadas por la IGAE y se utilizarán las Instrucciones relativas a las funciones ejercidas por la IGAE en materia de fondos europeos, aprobadas por el director de la ONA, con fecha 5 de mayo de 2020. Para la ejecución de los controles se utilizará, una vez que se hayan realizado las actualizaciones pertinentes en la misma, una herramienta informática (FOCO) que facilita la realización del control.

A 31 de mayo de 2022, la metodología para auditar el MRR estaba desarrollada, si bien no se ha acreditado su aprobación formal²⁹.

La EA también aborda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22.2.c) del RMRR, el ejercicio de las auditorías que han de acompañar a la solicitud de pago, una declaración de gestión y un resumen de las auditorías y los controles realizados y que el PRTR incluye como las auditorías ex post nacionales sobre las solicitudes de pago enviadas a la Comisión, las auditorías de sistemas y las Auditorías de inversiones, desarrolla para cada tipología su objetivo, ámbito temporal, metodología de muestreo, órgano controlado y los avances realizados, tomando como referencia temporal el periodo de tiempo que media entre cada solicitud de pago. La EA presenta el detalle de las auditorías específicas que la Autoridad de Control y las intervenciones generales de las CCAA tienen previsto realizar durante el periodo de implementación del PRTR.

Por último, la EA incluye el compromiso de la IGAE de la elaboración del Plan de Control de Fondos Europeos anual, mediante el cual se detallarán las diferentes auditorías a realizar y su asignación a los Órganos de Control.

La EA asigna a la División de Control de Fondos Europeos II de la ONA la realización de los controles del MRR, contando con un total de 16 puestos de carácter técnico que ejerce, además, labores de dirección y coordinación de las demás unidades de la IGAE a las que se puede asignar la realización de controles del MRR en los distintos planes que apruebe la Intervención General.

A partir de los datos incorporados en la EA se obtiene que, para la cuarta solicitud de pago (prevista para el primer semestre de 2023), habrán sido objeto de auditoría de sistemas el 30,43 % de las entidades decisoras que tienen asociado el 80,97 % de importe de la ayuda no reembolsable.

De acuerdo con la estrategia planteada, las auditorías de sistemas han de ser realizadas inicialmente por la ONA, a través de la división creada específicamente para el control del MRR, sin que se asigne ningún papel a las intervenciones delegadas en los departamentos ministeriales,

²⁹ El MHFP señala en sus alegaciones que, si bien no se ha aprobado, la metodología ha sido presentada al grupo de trabajo de la Comisión General de Coordinación entre la IGAE y las Intervenciones Generales de las distintas Comunidades y Ciudades Autónomas.

al menos en relación con el seguimiento de las recomendaciones de los informes ya evacuados de forma centralizada.

II.6.5.2. EL PLAN DE CONTROL DE FONDOS EUROPEOS

La Resolución de la IGAE, de 28 de julio de 2021, aprobó el Plan de control de fondos europeos 2021-2022 (PLAN IGAE 2022) que comprende, entre otras, las auditorías del MRR. Respecto de estas últimas señala los siguientes tipos:

- a) Auditoría del sistema de seguimiento del MRR.
- b) Auditorías de sistemas sobre prevención del fraude, corrupción, conflicto de intereses y doble financiación.
- c) Auditorías sobre los HYO recogidos en las solicitudes de pago presentadas a la Comisión Europea en el ámbito temporal de este plan de control.
- d) Auditorías sobre la legalidad y regularidad del gasto ejecutado con cargo al MRR.

No obstante, dado que, a esa fecha no se había elaborado la EA, el anexo IV del plan señala, sin mayor detalle, que las auditorías a realizar en el periodo 2021-2022 con relación al MRR habrían de ser una auditoría de sistemas de seguimiento y un número indeterminado de auditorías de sistemas de prevención del fraude, de HYO y de legalidad y regularidad, indicando que se determinarían más adelante por la ONA. Por ello, el citado anexo ha sido modificado en dos ocasiones, una el 27 de diciembre de 2021 añadiendo dos auditorías de sistemas de control y gestión del MTED y del MTMA y otra del 20 de enero 2022 añadiendo las auditorías de las solicitudes de pago primera y segunda.

Las auditorías elaboradas por la Autoridad de Control en relación con los sistemas de gestión y control se han limitado, hasta el momento, a determinados departamentos y entidades vinculadas, basando estos trabajos en una metodología normalizada para verificar si el sistema de gestión y control del organismo funciona adecuadamente, para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.1 RMRR, y en consonancia, la protección de los intereses financieros de la UE, así como otros artículos del mismo que recogen principios de obligado cumplimiento (artículos 5, 9 y 34) configurándose un sistema de once requisitos clave.

Analizados los seis informes de auditoría aprobados hasta septiembre de 2022 en relación con el mencionado plan de auditorías previsto para los ejercicios 2021-2022 y referidos al control de los sistemas, se constata la emisión de opiniones favorables con deficiencias de tipo leve, algunas de las cuales se recogen en los apartados precedentes de este Informe.

Como se ha expuesto en el epígrafe II.5.2 del presente Informe, en septiembre de 2021 y para acreditar el hito 173 incluido en el componente 11 (inversión 5 del PRTR), se llevó a cabo una auditoría externa del sistema, que servía de respaldo a la primera solicitud de fondos. El objetivo de esta revisión fue la verificación de los elementos definidos y exigidos en el PRTR y la existencia de políticas y procedimientos conforme a lo exigido por la normativa UNE ISO/IEC 27002:2017. Dadas las responsabilidades de la OIP (unidad de la propia IGAE) en la elaboración de COFFEE-MRR, la IGAE, como Autoridad de Control, para garantizar la independencia en la auditoría y evitar un posible conflicto de interés, optó porque la verificación del cumplimiento de este hito se realizara por un auditor externo.

El mencionado hito 173 del PRTR (Sistema de Información Integrado del MRR), relacionado con el sistema de control nacional, fue interpretado por las autoridades españolas en el sentido de que el sistema debía estar bien diseñado, pero no necesariamente para que, en ese momento, estuviera completamente operativo. Por lo tanto, el informe de auditoría exigido por la Decisión de ejecución del Consejo para demostrar el cumplimiento satisfactorio de este hito se centró en el diseño del sistema y no en su funcionamiento real, sin que se tenga constancia de la existencia de un calendario consensuado con la Comisión que incluyera las medidas necesarias para solventar esta carencia.

II.7. IGUALDAD DE GÉNERO

La igualdad de género constituye uno de los cuatro pilares del PRTR. Estos pilares son los ejes que definen la transformación del conjunto de la economía, asegurando así la alineación con los ODS, en particular, con el número cinco. Los fondos pretenden dar una respuesta a medio plazo a la crisis provocada por el COVID-19 y, en concreto, en este ámbito de la igualdad, la ONU ha advertido de que los avances en materia de igualdad de género conseguidos a lo largo de las últimas décadas están en peligro de retroceso como consecuencia de la pandemia citada.

El pilar de igualdad de género del PRTR contiene medidas orientadas a elevar la tasa de empleo femenino, a mejorar, fortalecer y reorganizar el sistema de cuidados de larga duración, a elevar el potencial educativo, la igualdad de oportunidades y a reducir la brecha digital. Ejemplo de las inversiones directamente relacionadas con este pilar son las incluidas en la política palanca VIII, “Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo”, a través del Componente 22, Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión, a través del Plan “España te protege” (C22.I4) del Ministerio de Igualdad.

Además, el PRTR recoge procedimientos transversales de fomento de la igualdad de género y oportunidades, no limitándose a unas políticas concretas, sino que cada uno de los componentes recoge en su descripción dicho enfoque, cuyos efectos podrán valorarse a medida que se proceda a su ejecución.

El Comité Técnico para el PRTR, al que se hizo referencia en el epígrafe II.2.2, procedió a elaborar las orientaciones para incorporar la perspectiva de género en las actuaciones financiadas relativas a la contratación y a las subvenciones. En estas orientaciones se afirma que cada instrumento de ejecución del PRTR (sea contrato, subvención o convenio) debe tener en cuenta esta dimensión y recomienda incorporar aquellas medidas que se ajusten mejor al objeto de cada instrumento en el clausulado, siempre que sea posible y asegurando la adecuada ejecución del Plan, de acuerdo con sus fines y principios.

En lo referente a la contratación, la perspectiva de género influye en las diferentes etapas del procedimiento. A modo de ejemplo, el Comité Técnico recomienda consultar los estudios previos de impacto de género en las actuaciones a licitar, los informes de impacto de género de los PGE y los análisis de la Red de políticas de igualdad de los fondos estructurales existentes. También se recomienda incorporar personal especializado en igualdad en los órganos encargados de la preparación de las licitaciones, redactar criterios de admisión y valoración que consideren la igualdad, siempre teniendo en cuenta el objeto del contrato y las características de la convocatoria, y establecer cláusulas de control y verificación de criterios similares a los establecidos en otras materias.

Para determinar la vinculación al objeto del contrato, las orientaciones se remiten al cumplimiento de los criterios del Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros en 2019.

En lo que respecta a las subvenciones, la incorporación de la dimensión de género como criterio puntuable se considera especialmente relevante en el caso de las ayudas no específicamente dirigidas a promover la igualdad. Las medidas propuestas en esta materia incluyen la incorporación de la dimensión de género como un criterio objetivo de valoración para la concesión de la subvención, el fomento de la creación de empleo de mujeres en sectores en los que estén infrarrepresentadas y también de mujeres en situación de especial vulnerabilidad o la composición de la plantilla en los proyectos dirigidos a PYMES, micropymes, autónomos y *start-ups*.

II.8. TRANSPARENCIA Y COMUNICACIÓN

II.8.1. Estrategia de comunicación

El artículo 9.3 de la Orden HFP/1030/2021, de conformidad con el artículo 10.2 del Acuerdo de Financiación entre la Comisión Europea y el Reino de España, establece que, con el fin de respetar sus obligaciones en virtud del artículo 34.2 del RMRR, y en particular garantizar el suministro de información específica, coherente, eficaz y proporcionada a múltiples audiencias, incluidos los medios de comunicación y el público, el Estado Miembro deberá disponer de una estrategia para dar a conocer y garantizar el reconocimiento de la contribución del MRR a la recuperación de Europa y, en particular, a la transición ecológica y digital.

En cumplimiento de esta obligación, la Secretaría de Estado de Comunicación, dependiente de la Presidencia del Gobierno³⁰, ha diseñado y desarrollado una serie de acciones plasmadas en un documento denominado “Estrategia de comunicación para dar a conocer y garantizar el reconocimiento de la contribución del MRR a la recuperación de Europa”, que fue remitido al Tribunal de Cuentas el 19 de septiembre de 2022³¹.

La Estrategia distingue distintos niveles de audiencia (ciudadanía en general, beneficiarios de ayudas, medios de comunicación), en consonancia con lo previsto en el PRTR; de ámbitos territoriales (nacional, autonómico y local); y de actores para la comunicación (portavoces dentro de la Administración-presidente del Gobierno y los ministros, secretarios de estado y/o directores generales, delegados y subdelegados del Gobierno-; aliados y embajadores fuera de la Administración -testimonio de los beneficiarios-) e identifica como hitos en el desarrollo del PRTR, que constituirían oportunidades comunicativas, los siguientes: la aprobación de los PERTE, los Acuerdos y desembolsos de la UE; los informes de situación de la ejecución del PRTR y las comparecencias periódicas de la vicepresidenta primera en sede parlamentaria para dar cuenta del avance de las convocatorias, el estado de las inversiones y las reformas, el presupuesto comprometido, asignado y transferido a las CCAA o el cumplimiento de los HYO. La última de

³⁰ La Secretaría de Estado de Comunicación es el órgano responsable de la coordinación de la política informativa del Gobierno y la elaboración de los criterios para su determinación, así como el impulso y la coordinación de la política institucional del Estado (artículo 12.1.a) del Real Decreto 662/2022, de 29 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno).

³¹ La Secretaría de Estado de Comunicación ha manifestado en fase de alegaciones que la “Estrategia de comunicación para dar a conocer y garantizar el reconocimiento de la contribución del MRR a la recuperación de Europa” no constituye un documento oficial, y que la fecha de 19 de septiembre de 2022 no es la fecha de aprobación de dicho documento sino la de remisión a este Tribunal de Cuentas, sin que, por tanto, la citada estrategia haya sido aprobada en un documento formal. En consecuencia, no ha podido valorarse si la mencionada estrategia ha cumplido, en efecto, su objetivo de orientar la acción comunicativa a desarrollar por el Gobierno.

estas comparecencias, de acuerdo con el documento relativo a la Estrategia de Comunicación remitido a este Tribunal de Cuentas, tuvo lugar el 9 de junio de 2022.

La Estrategia de Comunicación contiene un plan de acción, en consonancia con lo previsto en el PRTR, y se articula a través de los siguientes instrumentos que se emplean en función de los objetivos concretos de cada acción y la audiencia a la que van dirigidos:

- Diseño y publicación de una página web propia del PRTR, habilitada el 21 de julio de 2021, y creación de un espacio dedicado al Plan dentro de la web www.lamoncloa.gob.es, que tuvo lugar el 21 de octubre de 2020.
- Lanzamiento y mantenimiento de perfiles específicos del PRTR en las redes sociales, con una misma línea gráfica y contenido adaptado a las peculiaridades de cada red, operativos desde el 30 de noviembre de 2021. En este punto, la Estrategia de Comunicación ha optado por seguir una línea diferente a la marcada por el PRTR, el cual señalaba que “aunque el volumen previsto de información podría justificar la creación de perfiles específicos para el PRTR, su impacto inmediato sería muy reducido, por lo que se optaría por emplear los perfiles institucionales ya existentes, con el fin de maximizar el impacto en todos los públicos de las acciones de comunicación que se realicen a través de estos canales”.
- Comunicación de los PERTE y líneas de ayuda: la Estrategia recoge las actuaciones realizadas hasta el 19 de septiembre de 2022 indicando que “se han aprobado y puesto en marcha once PERTE”, los cuales, “han sido anunciados en la rueda de prensa posterior por la ministra portavoz y los titulares de los ministerios implicados”. Todos los PERTE han contado “con un paquete comunicativo consistente, como mínimo, de un resumen y nota de prensa, disponibles en la web del Plan y en la de cada uno de los ministerios implicados”. Asimismo, se han celebrado briefings con medios de comunicación. En relación con las líneas de ayuda, cada ministerio organiza eventos de presentación de sus líneas propias y/o de su resultado. Además, se prevé que tanto el presidente del Gobierno como los ministros implicados realicen visitas a proyectos, empresas y particulares que ya han recibido ayudas en las primeras convocatorias resueltas del PRTR.
- Coordinación con ministerios, delegaciones de gobierno y CCAA: según la Estrategia, corresponde a la Secretaría de Estado de Comunicación mantener un contacto fluido con los ministerios y las delegaciones del gobierno, así como con las CCAA, a través de las personas responsables del cumplimiento de las obligaciones de comunicación. También se prevé, en coordinación con el Ministerio de Política Territorial, celebrar reuniones periódicas con las delegaciones de gobierno, de manera telemática y presencial, con el objetivo de compartir y coordinar la acción comunicativa del PRTR y garantizar un correcto flujo de información.
- Medios de comunicación: notas y ruedas de prensa, briefings informativos, entrevistas, columnas y artículos de opinión, casos e historias de éxito, participación en foros y encuentros organizados por medios de comunicación en relación con el PRTR tanto de ámbito nacional como autonómico.
- Campañas de publicidad institucional: entre el 16 de septiembre y el 9 de octubre de 2022 se difundió la campaña “La generación de los que sueñan y hacen”, con el objetivo de comunicar el PRTR y darlo a conocer a todas las esferas de la sociedad.

- Imagen de marca: la elaboración del Manual de Marca, con publicación en la web institucional del PRTR, se llevó a cabo el 16 de diciembre de 2021.

II.8.2. Página web

El citado artículo 9.3 de la Orden HFP/1030/2021, establece, asimismo, que el Estado Miembro deberá establecer y mantener un espacio web único que proporcione información sobre el MRR y los proyectos relacionados y comunicar el enlace web específico a la Comisión.

En cumplimiento de esta obligación se ha puesto en marcha el portal web <https://planderecuperacion.gob.es>, dedicado en exclusiva al PRTR y gestionado íntegramente por la Secretaría de Estado de Comunicación.

Dicho portal institucional se centra en la comunicación externa y, en este sentido, actúa como punto básico de entrada proporcionando información sobre el MRR y, en particular, sobre el PRTR a los ciudadanos, empresas y todos aquellos interesados en conocer este instrumento de financiación.

En cuanto a la tipología de información suministrada en este espacio web se pueden distinguir las clases que se indican en los siguientes apartados.

- a. En primer lugar, se incluye información de carácter general relativa al PRTR, cuyo objeto es dar a conocer el programa NGUE y los instrumentos financieros que comprende, así como el plan nacional relativo al MRR. Se incluyen enlaces directos a la normativa y documentación relevante en la materia, así como a la web de la Comisión Europea.
- b. En segundo lugar, se recoge información relativa a la forma de acceso a los fondos, en cuyo espacio figuran las últimas convocatorias financiadas con fondos europeos, y se proporciona el enlace directo a cada una de ellas. Asimismo, dispone de un buscador que permite filtrar por tipo de ayuda (licitación o subvención/ayuda) y por el estado de la misma (próximamente, abierta o cerrada). De esta manera, a través del portal web se centraliza la información de las distintas convocatorias publicadas en diversas bases de datos de la AGE, como la PLCSP, el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas, el Punto de Acceso General y el Boletín Oficial del Estado, así como otras plataformas de contratación pública y otras sedes electrónicas autonómicas, incluyéndose las licitaciones de CCAA que tienen su perfil de contratante en su propia plataforma de administración autonómica (Cataluña, País Vasco, La Rioja, Madrid, Galicia, Andalucía y Navarra).

Esta sección incluye también información relativa a los PERTE, entre la que se encuentra la memoria descriptiva de cada uno de ellos, su aprobación por el Consejo de Ministros y, en su caso, la convocatoria de ayudas relacionadas (con enlace directo), así como a las bases reguladoras de las ayudas.

Por último, se publican las MDI, que son un instrumento novedoso consistente en consultas públicas, no vinculantes, con las que los distintos departamentos ministeriales recaban información sobre los proyectos que las empresas, instituciones o administraciones públicas están desarrollando o prevén desarrollar en un ámbito estratégico concreto. De esta manera, las MDI permiten localizar los posibles grandes proyectos, sus objetivos, sus condicionantes, las empresas participantes y la justificación de su efecto tractor, así como evaluar los impactos estimados, con el objetivo de que las

inversiones y ayudas se adecúen a las necesidades del tejido empresarial y de los ciudadanos. Al fin de los trabajos de fiscalización se habían publicado 32 MDI, facilitándose el enlace directo a cada una de ellas en la web del departamento ministerial que la formula.

- c. En tercer lugar, aparece la información relativa a la ejecución, la cual se presenta en distintos formatos:
- Informes de ejecución del PRTR, de los que, al cierre de los trabajos de fiscalización, se habían publicado dos, fechados en diciembre de 2021 y abril de 2022. Dichos informes exponen, de forma muy genérica, las inversiones y convocatorias de ayudas que se han puesto en marcha, sin mención de importes (o de forma aproximada) y sin relacionar dichas inversiones con componentes o políticas palanca³². Igualmente, se hace una referencia al importe total de cada PERTE, pero sin especificar los componentes a los que se encuentra asociado, los departamentos ministeriales implicados o una referencia a la gobernanza público-privada propia de estos instrumentos. A diferencia de las inversiones, en el caso de las reformas se exponen aquellas que se han llevado a cabo y se especifica el componente al que corresponden y el departamento ministerial al que afectan.

Estos informes también mencionan las asignaciones de fondos a las CCAA acordadas en las conferencias sectoriales de forma muy genérica, sin especificar ni las políticas palanca, ni componentes ni proyectos a los que dichas transferencias van asociadas. Asimismo, se indica que la AGE asigna recursos a las CCAA mediante reales decretos de concesión directa de ayudas, pero no se especifica qué cantidad se transfiere por esta vía ni cómo se han distribuido estos fondos de concesión directa entre las CCAA³³. Tampoco aparecen, ni en el informe ni en otro apartado de la web, los datos reales de ejecución por parte de las CCAA.

En cuanto a la gestión presupuestaria por parte del Estado, se proporcionan los porcentajes de crédito autorizado y comprometido sobre el crédito total y se citan (solo en el caso del primer informe, de diciembre de 2021) los medios de gestión de fondos empleados, pero no se proporciona información detallada sobre los mismos (como podría ser, por ejemplo, la relación de licitaciones de contratos, de convocatorias de subvenciones, convenios suscritos o el volumen de gasto gestionado a través de esas fórmulas por cada ministerio). En el segundo informe, de abril de 2022, se incluye una referencia al calendario de desembolsos con cargo al MRR y el reparto entre los distintos componentes.

Los informes se completan con dos anexos relativos a “las reformas e inversiones desplegadas para la primera solicitud de reembolso”, identificando el componente y el ministerio responsable de cada una de ellas y “los avances logrados en las 10 políticas del PRTR”, donde, por cada política palanca, se señala de forma muy genérica el avance en

³² A título de ejemplo puede verse la página 42 del primer Informe de ejecución: “en el ámbito de la cultura y del sector audiovisual, se han puesto en marcha inversiones por más de 50 millones de euros. Desde el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales se han impulsado ayudas para la producción de largometrajes sobre proyecto para empresas productoras independientes”; y la página 10 del segundo Informe de ejecución: “las CCAA juegan un papel clave para el despliegue de inversiones en su territorio, para lo que ya han recibido más de 13.000 millones de euros de transferencias del MRR europeo”.

³³ Se hace una referencia genérica, por ejemplo, del siguiente estilo: en la página 63 del primer Informe de ejecución se indica que “en 2021 el volumen total de fondos asignados a las CCAA por Conferencia Sectorial y mediante subvenciones directas supera los 11.000 millones de euros”; y, en la página 26 del segundo Informe de ejecución, que “el volumen total de fondos asignado a las CCAA por Conferencia Sectorial y mediante subvenciones directas supera los 13.300 millones de euros”.

las reformas e inversiones, identificando únicamente el componente al que están asociadas. El segundo informe, no obstante, recoge otros anexos, entre ellos el de “fichas PERTE”, con una mención genérica de las convocatorias resueltas, abiertas o de próxima apertura, y el denominado “tabla de detalle conferencias sectoriales fondos asignados” con identificación del ministerio, conferencia sectorial, línea de actuación e importe total asignado, pero sin especificar a quién se asigna ni con qué finalidad.

- Boletín semanal del PRTR, donde se recogen, para cada departamento ministerial y para las CCAA, las licitaciones, subvenciones, así como otras actuaciones llevadas a cabo en el periodo (convenios, acuerdos del Consejo de Ministros, noticias o normativa aprobada), con identificación de la política palanca, inversión/reforma a la que corresponden, su importe, fecha de publicación y enlace directo.
- Calendario de próximas convocatorias en el que, con periodicidad semestral (primer y segundo semestre de 2022), se reflejan las actuaciones que se van a llevar a cabo, identificándose el órgano responsable de las mismas, el trimestre en el que tendrán lugar, los destinatarios finales y el presupuesto estimado.
- Datos periódicos de ejecución del PRTR, publicados en formato XLS, sobre la ejecución a fecha 31 de diciembre de 2021 y a 2 de junio de 2022. La información suministrada muestra la evolución de la ejecución del PRTR en su conjunto en términos presupuestarios (no se desglosa por componentes, reformas e inversiones). También se ofrece información sobre el importe total de fondos distribuidos a las CCAA, en su conjunto y a cada una de ellas, tanto a través del mecanismo del PRTR como del REACT-EU³⁴, sobre el número global de convocatorias resueltas por la AGE en el marco del PRTR, indicando el número total de beneficiarios e importe total, así como un listado de las convocatorias resueltas en el que no se hace constar más detalle. Además, se informa del estado de situación de los PERTE en términos de convocatorias resueltas y abiertas.
- Mapa de inversiones gestionadas por las CCAA, que representa gráficamente la asignación de fondos a cada una de las CCAA a fecha 14 de septiembre de 2022.
- Ejecución de los PERTE: se recogen, en formato PDF, las convocatorias resueltas, cerradas en proceso de evaluación, abiertas y de próxima apertura para cada uno de los PERTE, a fecha de junio de 2022³⁵.
- Criterios de distribución de recursos entre las CCAA, con referencia a las conferencias sectoriales (órganos de cooperación multilateral en los que participan todas las CCAA y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla).

En relación con la información suministrada en la web institucional del PRTR, se han observado determinadas carencias, que se exponen a continuación, y cuya incorporación

³⁴ El fondo REACT-EU es, junto con el MRR, uno de los instrumentos del Programa *Next Generation* EU con más volumen (50.600 millones de euros). Los fondos REACT-EU son un complemento de las asignaciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo Social Europeo 2014-2020, cuyo objetivo es promover la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía europea.

³⁵ En junio de 2022, no se había publicado convocatoria de ayudas alguna en cuatro de los once PERTE aprobados (economía circular, naval, digitalización del agua y microelectrónica), mientras otros dos presentaban muy baja ejecución (nueva economía de la lengua y economía social y de cuidados). Por otro lado, hay que señalar que, en las alegaciones, se indica que el último informe relativo a la ejecución de los PERTEs es de 18 de diciembre de 2022.

al citado espacio web, aun cuando no viene exigido por la normativa aplicable, contribuiría a garantizar una mayor transparencia del PRTR y su ejecución:

- La página web no proporciona, de forma directa, información sobre el cumplimiento de HYO, ni sobre el estado de implementación de las inversiones y reformas, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países de nuestro entorno.
- La página web solo proporciona información presupuestaria global sobre la ejecución de los fondos referida al PRTR en su conjunto. No se dispone en este portal de información desagregada.
- En relación con las CCAA, que desempeñan un papel relevante en la ejecución de los fondos, solo se suministra información en términos de fondos transferidos por parte del Estado, sin disponer, en esta página web, de datos reales de ejecución por parte de estas.
- En relación con los instrumentos de distribución de los fondos vinculados al PRTR, la información que se proporciona respecto a los PERTE se recoge en términos globales de convocatorias resueltas o abiertas (con importe total, no desagregado) por lo que tampoco se dispone de información relativa al grado de cumplimiento o implementación de estos proyectos. De igual manera, se suministra la información relativa a licitaciones y convocatorias de subvenciones.
- En consecuencia, no hay datos publicados que permitan tener un conocimiento de los fondos que llegan a los destinatarios finales³⁶.

II.8.3. La web de la SGFE

Esta web proporciona información dirigida especialmente a los gestores (administraciones públicas que ejecutan el plan). En ella, la SGFE, como AR, proporciona acceso a la normativa, los documentos y las herramientas de gestión necesarias para ejecutar el PRTR (COFFEE-MRR).

II.8.4. Visibilidad del origen de los fondos

El artículo 9.1 de la Orden HFP 1030/2021 establece que las actuaciones de comunicación relacionadas con la ejecución del Plan han de incorporar el logo oficial del PRTR en los términos que se comunique por la AR, tomándose en consideración lo dispuesto en el artículo 10 del Acuerdo de Financiación entre la Comisión Europea y el Reino de España, por el que se concreta el marco en relación con la publicación de información y la visibilidad de la financiación de la Unión.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de comunicación por parte de los actores implicados y la correcta visibilidad de todos los proyectos y acciones vinculadas a los fondos NGUE, la SGFE ha elaborado el Manual de Comunicación para los gestores y beneficiarios del PRTR, de carácter meramente orientativo, donde se recogen los aspectos más relevantes de las

³⁶ En esta misma línea, el informe 1/2022 de la AIREF, de 7 de abril, señala que no se ha publicado información sobre la implementación del PRTR en términos de contabilidad nacional, ni a través de este portal ni en las estadísticas mensuales de ejecución, información que, desde un punto de vista macroeconómico, permitiría conocer cuáles son los fondos que están llegando al destinatario final y, por ende, los que están produciendo efectos en la economía.

acciones de comunicación del PRTR y que es accesible en el portal web de esta Secretaría General.

El Manual comienza haciendo una referencia a la normativa reguladora de las obligaciones de comunicación, las cuales van dirigidas a las entidades decisoras y ejecutoras, advirtiendo de que deberán cumplirse en todos los instrumentos jurídicos administrativos, publicitarios o de difusión atinentes a la gestión del PRTR, y de que su incumplimiento podría determinar el inicio de un procedimiento de reintegro de acuerdo con lo establecido en el artículo 37 del RDL 36/2020. Asimismo, se establecen una serie de recomendaciones para aplicar las obligaciones de comunicación.

El Manual se refiere también a la “gobernanza de comunicación del PRTR” e indica que, para los asuntos relacionados con obligaciones de comunicación, existen tres grupos de trabajo³⁷. Se preveía el mantenimiento de una reunión bimensual para actualización, novedades y seguimiento de los planes de comunicación, sin que se haya acreditado este extremo.

Asimismo, se ha elaborado un Manual de Marca por parte de la Secretaría de Estado de Comunicación donde se recogen los distintos logos del PRTR (también en las lenguas cooficiales), logos de la UE, ejemplos de maquetación, paleta de colores y tipografía principal.

La SGFE recordó estas obligaciones de comunicación a todos los departamentos ministeriales mediante email a los subsecretarios, de fecha 3 de febrero de 2022.

A la vista de la documentación remitida y analizada se considera que las directrices existentes sirven adecuadamente de orientación para cumplir con las obligaciones de comunicación recogidas en la normativa aplicable.

II.8.5. Webs de los departamentos ministeriales

Sin perjuicio de que los trabajos de fiscalización se han realizado sobre una muestra de ocho ministerios, se ha analizado la información ofrecida en las páginas web de los 22 departamentos ministeriales en que se estructura la AGE, según dispone el RD 2/2020, de 12 de enero. De todas ellas, nueve cumplen con la totalidad de lo dispuesto en el Manual de Comunicación para los gestores y beneficiarios del PRTR. Sin embargo, cuatro páginas web no publican las convocatorias de licitaciones y subvenciones relativas a su ámbito competencial (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, MEFP, Ministerio de Igualdad y Ministerio de Justicia). Dos solo incluyen en sus portales web información relativa a las medidas antifraude (el MTES publica su plan de medidas antifraude y el enlace al buzón de denuncias de fraude, conflicto de interés, corrupción y doble financiación y el Ministerio de Universidades solo publica su plan antifraude) mientras que la web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones solo contiene un enlace a la página web del PRTR. Cinco departamentos no incluyen en sus portales web ninguna información relativa al PRTR (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Ministerio de Consumo, MCUD, Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior). Por su parte, el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática no se le ha encomendado ejecución de fondos, ni tiene la consideración de entidad ejecutora ni decisor y, en consecuencia, su página web no tiene ningún contenido específico a este respecto.

³⁷ Los tres grupos son: el primero, de la Comisión Europea con los Estados Miembros, dentro de la RED INFORM EU específica del MRR con reuniones mensuales y semestrales; un segundo grupo con representantes de la AGE, CCAA, Ciudades Autónomas y FEMP; un tercer grupo con representantes de los ministerios y organismos públicos con mayor protagonismo en la gestión del Plan.

Por otro lado, la documentación relativa al PRTR publicada en las correspondientes páginas web incorpora, con carácter general, el logo del Plan y el de la UE, indicando el origen de la financiación, a excepción de la documentación relativa al PERTE “Salud de vanguardia” gestionado por el MSND y los planes antifraude del Ministerio de Universidades, MEFP, MSND y Ministerio de Justicia (en este último caso, tampoco su declaración contra el fraude)³⁸.

Asimismo, hay que señalar que la publicación en el Boletín Oficial del Estado de los convenios suscritos con CCAA, convocatorias de subvenciones y licitaciones de contratos no incorporan, con carácter general, la referencia “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia-Financiado por la Unión Europea-*NextGenerationEU*”, pese a lo exigido en el artículo 9.3 b) de la Orden HFP/1030/2021.

II.8.6. El Registro Estatal de entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (REPERTE)

El artículo 9 del RDL 36/2020 crea el REPERTE (dependiente del MHFP), en el que se han de inscribir todas las entidades vinculadas al desarrollo de un PERTE, al margen de su naturaleza pública o privada y de su forma de constitución. Se faculta al titular del citado ministerio para el desarrollo reglamentario del registro, estableciendo las normas sobre su funcionamiento y estructura, sin perjuicio de que los ministros competentes por razón de la materia en relación con cada uno de los PERTE puedan desarrollar reglamentariamente la correspondiente sección de este registro. No ha sido hasta el 7 de marzo de 2022 cuando se ha dictado la Orden HFP/168/2022, por la que se regula el funcionamiento y estructura del Registro Estatal de las entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica.

Dicha orden prevé un procedimiento en dos fases para la acreditación e inscripción de las entidades interesadas. En la primera, los ministerios competentes en relación con cada uno de los PERTE han de establecer reglamentariamente las condiciones técnicas, económicas y jurídicas exigibles, recibir las solicitudes de los interesados, valorarlas y acordar o denegar la acreditación. En la segunda, los citados ministerios comunican a la IGAE las resoluciones de acreditación adoptadas a efectos de su inscripción en el REPERTE.

Al cierre de 2022, la aplicación específica del REPERTE no se encontraba operativa (la web a través de la cual se accederá a dicho registro únicamente enlaza con información relativa a los PERTE ya aprobados). De acuerdo con el artículo 5 de la citada orden, corresponde a la IGAE la gestión funcional y técnica del registro, y de acuerdo con su Disposición Transitoria Única, en tanto no esté disponible la aplicación informática a través de la que se dará soporte al REPERTE, la remisión por el órgano competente de la información exigida en el artículo 9 se hará a través de registro electrónico dirigido a la propia IGAE.

A fecha 29 de abril de 2022, la IGAE manifestó no haber recibido solicitud de inscripción en este registro por parte de los ministerios responsables de los PERTE aprobados. Tampoco se habían

³⁸ El Ministerio de Justicia manifiesta en sus alegaciones que, a la vista de lo señalado en el anteproyecto de Informe, se ha creado, en la página web del departamento ministerial, dentro de la sección Fondos *Next Generation*, un apartado en el que se han incluido enlaces a la PLCSP, a la sección de convocatorias de la página web del PRTR y se ha incluido la relación de convocatorias de licitaciones y encargos a medios propios tramitados por el Ministerio con el enlace individualizado de cada una de ellas a la PLCSP. Asimismo, declara que se han producido actualizaciones en la sección “Gestión del PRTR en Cogobernanza: Conferencias Sectoriales”. En relación con las convocatorias de subvenciones, afirma que no gestiona convocatorias de subvenciones financiadas con el PRTR, por lo que no ha incluido información al respecto.

desarrollado, a 31 de mayo de 2022, las secciones que corresponden a los departamentos ministeriales involucrados³⁹.

II.8.7. Actuaciones llevadas a cabo por los departamentos ministeriales como entidades decisoras/ejecutoras en materia de transparencia y comunicación

Analizadas las actuaciones específicas que los departamentos ministeriales objeto de la muestra han llevado a cabo en materia de transparencia y comunicación en relación con el PRTR, cabe destacar diferentes aspectos que se tratan a continuación.

Con carácter general, no existen manuales escritos o guías de procedimientos en materia de comunicación que compilen y adapten la situación de cada departamento ministerial y que faciliten el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34.2 del RMRR, el artículo 10.2 del Acuerdo de Financiación y el artículo 9 de la Orden HFP/1030/2021, si bien se ha dado difusión de esta normativa en materia de comunicación entre los gestores del PRTR. Como excepción a lo anterior, el MTES ha dictado una Instrucción en relación con las Órdenes HFP/1030/2021 y HFP/1031/2021, relativa a la gestión y al establecimiento de procedimientos relacionados con el PRTR, que recoge de forma exhaustiva las obligaciones en materia de comunicación de los órganos gestores de los fondos del MRR⁴⁰. Cabe destacar su anexo 7, el cual incluye un cuestionario destinado a las unidades gestoras, con el fin de facilitar la comprobación de que el expediente administrativo cumple con todas las exigencias establecidas en la instrucción, previéndose un apartado específico relativo a comunicación.

En relación con las unidades de los departamentos ministeriales encargadas de la publicidad y comunicación del PRTR, estas funciones se atribuyen a los gabinetes técnicos de las subsecretarías en el caso del MTED, el MSND y el MTES. El MDSA atribuye la publicidad y comunicación del PRTR a la Secretaría de Estado de Derechos Sociales y el MICT a la Unidad Temporal de Seguimiento del PRTR.

Por su parte, el MEFP no dispone de unidades específicas, sino que los gestores responsables de cada proyecto son los encargados de la publicidad y comunicación del PRTR, bajo la coordinación de la Inspección General de Servicios del Departamento, a la que se ha otorgado la tarea del seguimiento del PRTR en este ministerio.

Por último, METD y MCUD no han informado respecto de la unidad encargada de estas materias.

Los departamentos ministeriales analizados han nombrado a sus correspondientes responsables de comunicación, a excepción del MDSA y el MSND. Este último tiene pendiente la designación a nivel de entidad ejecutora y, a nivel de entidad decisor, no especifica los responsables, sino que declara genéricamente que será responsable el Gabinete Técnico de la Subsecretaría.

Los departamentos ministeriales no han desarrollado a nivel interno, con carácter general, acciones más allá de la difusión entre los gestores de la normativa correspondiente en materia de comunicación y publicidad del PRTR y de las distintas actualizaciones provenientes de la SGFE, y

³⁹ En fase de alegaciones, el MHFP ha manifestado que, con fecha 30 de marzo de 2023, se ha puesto en funcionamiento el REPORTE y que se encuentra operativa la aplicación con las correspondientes secciones de los PERTE creadas hasta el momento. La existencia y operativa actual queda efectivamente documentada en la página web <https://www.pap.hacienda.gob.es/reperportal/inicio>.

⁴⁰ En las alegaciones, el MICT aporta el "Manual de Comunicación para gestores y beneficiarios de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia", aprobado el 26 de septiembre de 2023 mediante resolución del Subsecretario de este ministerio.

la difusión, a excepción de MCUD y MDSA, a través de sus correspondientes páginas web de información relativa al PRTR.

Con carácter específico, cabe mencionar que el MEFP ha incorporado a las actividades de formación del Ministerio relacionadas con el PRTR contenidos relacionados con comunicación. Por su parte, el MCUD pone de relieve que, en las reuniones de seguimiento con las entidades ejecutoras sobre el cumplimiento del PRTR, se incluyen también las obligaciones de comunicación y transparencia, y tiene programadas a partir de octubre de 2022 visitas aleatorias a las distintas entidades ejecutoras para verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia de comunicación y transparencia. En el caso del MICT, destaca la elaboración tanto de nueve folletos informativos de las distintas convocatorias de ayudas que se gestionan, como la elaboración por parte de la Secretaría de Estado de Turismo de materiales de difusión y comunicación de las convocatorias con el objetivo de guiar al participante en la solicitud de ayudas.

II.8.8. Acciones adicionales en materia de comunicación

Tomando como referencia lo dispuesto en el propio PRTR, en la *Estrategia de Comunicación para dar a conocer y garantizar el reconocimiento de la contribución del MRR a la recuperación de Europa*, elaborada por la Secretaría de Estado de Comunicación de la Presidencia del Gobierno, y en la "Communication and visibility rules. EU funding programmes 2021-2027. Guidance for Member States", se han identificado las siguientes acciones adicionales de comunicación que van más allá de las exigencias legalmente establecidas en materia de transparencia y comunicación relativas al PRTR y que las complementan y refuerzan.

II.8.8.1. CAMPAÑAS DE COMUNICACIÓN Y PUBLICIDAD

Respecto a las campañas que hacen referencia al PRTR, cabe distinguir entre dos tipos. Por un lado, la campaña general, no financiada con cargo a fondos del PRTR y por tanto no sujeta a los requisitos de comunicación legalmente establecidos, y, por otro, las campañas que se recogen como HYO, CID o que contribuyen a cumplirlos. Estas últimas se desarrollan por cada autoridad decisora o ejecutora, se financian con cargo a fondos del PRTR y llevan aparejadas el cumplimiento de unas obligaciones de comunicación.

En el primero de los dos supuestos se incluye la campaña de publicidad y comunicación para la difusión del PRTR, elaborada por el METD bajo el lema "*La generación de los que sueñan y hacen*", cuyo objeto es dar a conocer la existencia, contenido y principios del PRTR y promover el acceso a las convocatorias de ayudas. Dicha campaña, con un presupuesto aprobado de 4.000.000 euros, ha sido financiada con cargo al presupuesto de este ministerio.

Asimismo, a fecha de septiembre de 2022, se ha aprobado una ampliación de la campaña por valor de 2.100.217,18 euros, que se concreta en la producción de la creatividad y la compra de medios, lo que eleva el presupuesto aprobado para tal efecto a 6.100.218 euros.

Dentro del segundo tipo, el MHFP, METD, MSND y MDSA han realizado (o tienen previsto realizar) hasta 27 campañas con cargo al PRTR, tal como figura en el anexo 6 del presente Informe.

II.8.8.2. PERFILES RELATIVOS AL PRTR EN REDES SOCIALES

Se han creado perfiles específicos en las principales redes sociales, con la misma línea gráfica y con adaptación del formato y contenido de los mensajes a las características y público potencial

de cada una de estas redes sociales, tal y como se indica en la Estrategia de Comunicación. De acuerdo con la Secretaría de Estado de Comunicación, la actualización de los contenidos, los cuales se acompañan de etiquetas hashtags que permiten una rápida identificación de la información y facilitan el seguimiento de un tema o línea de ayuda, se realiza en coordinación y de forma planificada con ministerios, organismos dependientes, Delegaciones del Gobierno, Unión Europea, etc.

Todos los perfiles específicos del PRTR mencionados han experimentado, durante el desarrollo de la presente fiscalización, un crecimiento continuo en su número de seguidores.

Paralelamente, cada ministerio, en el ámbito de sus competencias y áreas de actuación, es susceptible de crear sus propios perfiles para comunicar de manera concreta y detallada algunas de las líneas más destacadas del PRTR. Puede citarse a este respecto, a título de ejemplo, el caso de la cuenta del PERTE de Nueva Economía de la Lengua, del METD.

II.8.8.3. RUEDAS DE PRENSA Y CONVOCATORIAS CON MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

Además de las ruedas de prensa, la Secretaría de Estado de Comunicación ha indicado la celebración de dos *briefings* informativos abiertos a los medios de comunicación interesados para explicar en detalle las líneas técnicas del PRTR, si bien no ha detallado cuáles fueron los medios de comunicación asistentes ni cuál fue el objeto concreto de estos encuentros.

II.8.8.4. GRUPOS DE COORDINACIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La Secretaría de Estado de Comunicación distingue los niveles de coordinación interna (dentro de la AGE) y externa (con CCAA y la FEMP) con las distintas autoridades decisoras y ejecutoras en la gestión de los fondos. En relación con la primera (coordinación con los distintos ministerios), no se ha indicado la frecuencia de las reuniones mantenidas con los responsables de comunicación, ni quiénes han participado en las mismas. En relación con la segunda, se han mantenido dos reuniones, en diciembre de 2021 y julio de 2022, en las que se han abordado cuestiones relativas a las obligaciones de comunicación asociadas al PRTR y las dudas planteadas por las CCAA. La información recibida durante la fiscalización no especifica las cuestiones que han sido objeto de estas reuniones, ni qué CCAA en concreto han participado, ni tampoco qué representantes estatales asistieron. En consecuencia, no puede valorarse el grado de eficacia en la coordinación de la comunicación de las distintas administraciones relativa a sus actividades de gestión de los fondos del MRR⁴¹.

II.8.8.5. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

Para la realización del seguimiento y evaluación de la Estrategia de Comunicación, la Secretaría de Estado de Comunicación atiende a distintos indicadores y herramientas, como las métricas de audiencias tanto de la página web del PRTR como de los perfiles creados en redes sociales y sigue y analiza el impacto del PRTR en medios de comunicación a través de los *clipping* de información nacional y autonómica, elaborados diariamente.

⁴¹ En fase de alegaciones, la Secretaría de Estado de Comunicación y el MHFP han manifestado, sin dar más detalles acerca de su contenido, que las cuestiones incluidas en el orden del día de la reunión de julio de 2022 fueron las siguientes: "actualización del manual de comunicación con nuevos ejemplos de colocación de logotipos en diferentes formatos, canales para la resolución de dudas en materia de comunicación y estado actual de planes de comunicación y campañas de CCAA sobre PRTR".

II.8.8.6. ACCIONES DE COMUNICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS PERTE

La Secretaría de Estado de Comunicación indica que, entre otras medidas, se han celebrado encuentros y *briefings* con medios de comunicación generalistas y sectoriales para profundizar y explicar, con el detalle que no permite una rueda de prensa, las características y objetivos de estos proyectos estratégicos y de las convocatorias que lo componen, si bien no ha especificado con qué medios de comunicación, ni su contenido, fecha y lugar de celebración.

II.8.8.7. COORDINACIÓN NACIONAL DE COMUNICACIÓN DEL MRR

La Secretaría de Estado de Comunicación indica que “se mantiene una comunicación fluida y constante con la Comisión Europea a través de la SGFE del MHFP y de la Unidad de Seguimiento del PRTR, integrada en la Secretaría General de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno”. No obstante, no se indica si se ha designado un coordinador de comunicación, tal como recomienda la “Communication and visibility rules. Eu funding programmes 2021-2027. Guidance for Member States”, la cual señala que este coordinador podrá ser incluido en la network de la UE “Inform EU”.

II.8.8.8. CAUCES DE COMUNICACIÓN ESTABLECIDOS CON LAS CCAA

La interlocución de la AGE con las CCAA en materia de las obligaciones de comunicación se realiza a través de la SGFE. A estos efectos, se ha habilitado un buzón de correo electrónico para la aclaración de dudas y consultas jurídicas relacionadas con la aplicación de los logos en las informaciones y comunicaciones del PRTR.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las principales conclusiones del trabajo expuesto en este informe, que muestran la situación a 31 de mayo de 2022, son las siguientes:

III.1. RELATIVAS AL RDL 36/2020

1. En los artículos 5 y 6 del Real Decreto-ley (RDL) 36/2020, de 30 de diciembre, se menciona a los “órganos responsables” del PRTR, sin acuñar una definición para los mismos y sin precisar los términos “entidad decisora” o “entidad ejecutora”. Fue la Orden Ministerial 1030/2021, de 29 de septiembre, la que delimitó el concepto de los órganos responsables a nivel de componente y de medida integrados en una entidad decisora, y de los órganos gestores a nivel de proyecto y subproyecto encuadrados en una entidad ejecutora, todo ello en relación con el informe de gestión. Finalmente, la Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaría General de Fondos Europeos (SGFE) clarifica la condición de entidad ejecutora, la designación de órganos responsables de medidas y órganos gestores de proyectos y subproyectos, en el marco del sistema de gestión del PRTR (subapartado II.1).
2. El 2 de febrero de 2021, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó la remisión del Proyecto de Ley por la que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR, procedente del RDL 36/2020, a la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital. El Proyecto de Ley ha sido objeto de 79 ampliaciones del plazo de enmiendas al articulado, extendiéndose este, al menos, hasta el 1 de febrero de 2023 (subapartado II.1).

III.2. RELATIVAS A LA GOBERNANZA

3. Se han observado incidencias en el funcionamiento de algunos de los órganos que configuran el sistema de gobernanza establecido por el RDL 36/2020, entre las que destacan: a) el incumplimiento por el Comité Técnico de parte de las funciones de coordinación y apoyo a la gestión de los departamentos que tiene atribuidas, como aprobar manuales de procedimiento, pliegos de contratación o bases reguladoras de subvenciones, y crear los grupos o designar las unidades para coordinar materias transversales de gestión y proponer soluciones comunes; b) la falta de acuerdos o recomendaciones adoptados por la Conferencia Sectorial del Plan, a la que corresponde canalizar la participación de las CCAA en los proyectos del PRTR y establecer vías y mecanismos de cooperación y coordinación (subapartado II.2).
4. Algunas de las funciones atribuidas al Comité Técnico por el RDL 36/2020 no fueron asumidas por este, llevándose a cabo por los propios gestores o por otros órganos especializados por razón de la materia, como la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) o la Junta Consultiva de Contratación Pública (JCCP). Por su parte, las Conferencias Sectoriales departamentales han ejercido un papel fundamental en la distribución de los créditos de la LPGE destinados a la financiación de sectores, servicios, actividades o materias respecto de las cuales las CCAA tienen asumidas competencias de ejecución (epígrafes II.2.2 y II.2.5).

RECOMENDACIÓN 1:

Se recomienda al Gobierno continuar con el proceso de coordinación entre los departamentos gestores del PRTR y entre estos y la autoridad responsable del Ministerio de Hacienda, a fin de mejorar la eficiencia en su ejecución mediante la homogeneización de procedimientos, y la optimización de los recursos y las sinergias.

III.3. RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS DESTINADOS AL PRTR

5. El RDL 36/2020 estableció un plazo reducido y poco realista para la elaboración de los Instrumentos de Planificación Estratégica (IPE), en los que los ministerios debían exponer la totalidad de las actuaciones a realizar, por ellos y por sus entidades y organismos dependientes, y los recursos necesarios. Esta circunstancia, junto con el retraso o la ausencia de la documentación que debía preparar previamente el Comité Técnico (plantillas y guía metodológica) explica la heterogeneidad en la forma y contenido de los IPE examinados (epígrafe II.3.1).
6. Cuatro de los ocho IPE examinados se elaboraron fuera del plazo establecido, entre marzo y septiembre de 2021, y solo en dos casos consta la aprobación por el correspondiente Subsecretario. Ninguno de los ocho fue aprobado por la Comisión como preveía el RDL. Respecto del contenido exigido en esta norma para los IPE, se observó con carácter general la omisión de la estimación de los gastos en recursos humanos y medios materiales, y del análisis de capacidades y talento de las personas del departamento previsto en la citada norma. Los IPE se plantearon como un instrumento estático, sin previsión de adaptación a las variables circunstancias que previsiblemente tendrían lugar a lo largo del plazo de ejecución del plan (subepígrafes II.3.1.1 y II.3.1.2).

RECOMENDACIÓN 2:

Se recomienda a los órganos gestores extender su planificación sobre los recursos necesarios para la ejecución del Plan hasta el final del plazo previsto, con la finalidad de garantizar la disponibilidad de los medios personales y materiales requeridos en cada momento. En este aspecto, y junto a la planificación propia de cada centro gestor, se estima conveniente realizar una valoración global de los recursos necesarios para la ejecución de los proyectos responsabilidad de la AGE, garantizando su suficiencia para el cumplimiento de los hitos y objetivos fijados.

7. Se valora positivamente el impulso de los instrumentos de participación social que permiten dar entrada a actores socialmente relevantes con los que abordar el diálogo necesario para la consecución de los objetivos del PRTR. En este aspecto cabe destacar la constitución de diversos foros de participación social y la utilización del mecanismo de las manifestaciones de interés como sistema de apoyo a la planificación de los proyectos financiables con cargo a los fondos del PRTR. A mayo de 2022, se habían publicado 31 manifestaciones, correspondientes en su mayor parte a los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital y para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (epígrafe II.2.8 y subepígrafe II.3.1.3).
8. El RDL 36/2020 creó los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), una nueva figura de colaboración público-privada que define como “los proyectos estratégicos con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española”. En una primera fase de planificación de los proyectos de ejecución del PRTR y hasta mayo de 2022 el Consejo de Ministros había aprobado once (subepígrafe II.3.1.4).
9. La regulación del sistema organizativo y de los recursos humanos necesarios para el PRTR está recogida en el RDL 36/2020, desarrollado en este aspecto por dos resoluciones de enero de 2021 de las Secretarías de Estado de Política Territorial y Función Pública y de Presupuestos y Gastos. En estas normas se opta por un modelo organizativo tradicional, si bien con la novedad de permitir constituir, por razones de eficacia y eficiencia, unidades administrativas de carácter provisional en las que se centralizará la gestión de los proyectos y acciones del PRTR. Estas unidades se constituyeron en seis ministerios y dos agencias estatales (subepígrafe II.3.2.1).
10. En materia de recursos humanos las nuevas necesidades debían cubrirse, como regla general, con los medios personales preexistentes, reubicando puestos de trabajo y utilizando otros mecanismos como la redistribución de efectivos, el cambio de adscripción de puestos de trabajo, y la atribución temporal de funciones. Sin embargo, en la mayoría de los IPE examinados los ministerios ponen de manifiesto la escasez de medios personales y proponen con carácter general la creación de nuevos puestos (subepígrafe II.3.2.1).

La creación de nuevos puestos de trabajo se contempla en las normas indicadas como una medida excepcional. Se trata siempre de puestos de carácter temporal, para cuya cobertura se pretende contar en primer lugar con empleados públicos con experiencia en la gestión de proyectos relacionados con fondos europeos. En el caso de no ser suficiente este sistema, se admite que los departamentos puedan reforzar sus plantillas con el nombramiento de personal estatutario temporal, personal funcionario interino o personal laboral temporal (subepígrafe II.3.2.1).

11. Para el conjunto de los ministerios de la muestra se solicitaron en los IPE un total de 1.261 puestos de trabajo, de los que el MHFP autorizó 701 (56 %). Para el conjunto de la AGE, a mayo de 2022, se habían creado 1.141 nuevos puestos de trabajo con funciones directamente relacionadas con la gestión del PRTR: 443 para personal laboral temporal, 437 para personal interino, 133 de vigencia temporal y 128 de carácter estructural; estos últimos solo en el MHFP (subepígrafe II.3.2.2).
12. Los principales problemas detectados en relación con los nuevos puestos han sido: a) las dificultades para cubrir los puestos de vigencia temporal, por la reticencia de los departamentos a perder efectivos; b) la propia temporalidad de estos puestos que los hace poco atractivos para los posibles candidatos; c) la falta de incentivos para ocupar determinados puestos dotados con complementos específicos poco atractivos; d) la falta de formación específica para la gestión del PRTR del personal laboral temporal o del interino; y f) la imposibilidad de realizar con el marco normativo actual nombramientos o contrataciones de las mismas personas para todo el período de duración del Plan (subepígrafe II.3.2.2).
13. El MHFP suscribió en 2021 convenios con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) para el desarrollo de acciones formativas sobre el PRTR dirigidas a empleados públicos de la AGE, las CCAA y las EELL. A las denominadas actividades de formación de formadores asistieron 1.066 empleados públicos; en una segunda fase se impartió formación a 174 directivos y a alrededor de 400 gestores del Plan. Para el segundo semestre de 2022 estaba prevista la realización de formaciones similares para el ámbito de las CCAA y las EELL. No se ha previsto, sin embargo, formación externa sistematizada dirigida al personal temporal incorporado para reforzar las plantillas (subepígrafe II.3.2.3).

RECOMENDACIÓN 3:

En materia de recursos humanos el Tribunal recomienda a la AGE adoptar medidas tendentes a garantizar la cobertura de los puestos necesarios para la ejecución del Plan con personal que cuente con las capacidades y la formación requeridas.

III.4. RELATIVAS A LAS ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS

14. A través de la flexibilización de la figura de la incorporación de crédito que realiza el RDL 36/2020, se posibilita la utilización de remanentes de crédito no utilizados en un ejercicio mediante su integración en el presupuesto siguiente (subapartado II.4).

III.5. RELATIVAS AL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN E INFORMACIÓN

15. La Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, fue aprobada prácticamente a la vez que el Reglamento Delegado (UE) 2021/2106 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2021, por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el MRR, disposición que establece los indicadores comunes y los elementos detallados del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia, sin que la primera haga referencia alguna a los citados indicadores (subepígrafe II.5.1.1).

16. Una práctica extendida consiste en que los Hitos y Objetivos (HYO) *Council Implementing Decision* (CID) se han identificado con HYO críticos y los Objetivos Asignados (OA) con no críticos, sin desarrollo posterior mediante HYO auxiliares. En los casos en que no se ha producido el desarrollo mediante HYO críticos, se han establecido unos hitos auxiliares describiendo etapas para la consecución de los CID. Por tanto, en estas situaciones, los HYO auxiliares no están cumpliendo las funciones que les atribuye la metodología de gestión de riesgos de incumplimiento de HYO CID o de seguimiento de acciones contempladas en las medidas que no forman parte de los HYO CID (subepígrafe II.5.1.2).
17. Al no ser posible la carga de información en el sistema informático COFFEE-MRR relativa a la ejecución, la información sobre el grado de avance y el estado de ejecución de HYO se basa en datos contables del servicio 50 de los PGE, que no están disponibles para diversas entidades (CCAA, Entidades Locales (EELL) y, en su caso, otras ejecutoras de la Administración Institucional del Estado), con el riesgo de que el control no se esté ejerciendo de manera uniforme (subepígrafe II.5.1.2).
18. Los procedimientos de seguimiento de los HYO por parte de los departamentos ministeriales no están formalizados en general, habiéndose apreciado una disparidad de criterios para llevar a cabo esta tarea. Una importante debilidad se debe a que los procedimientos fijados por los ministerios no describen claramente las actuaciones a llevar a cabo en casos de retrasos y posibles incumplimientos. Además, informes de la Autoridad de Control sobre el MTED y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MTMA) advierten de deficiencias en torno a las fases de desagregación, seguimiento, cumplimiento y reversión del seguimiento HYO (subepígrafe II.5.1.2).
19. Aunque el artículo 7 del Acuerdo de Financiación establece que, acompañando la solicitud de desembolso, el Estado ha de declarar el total de los gastos desembolsados hasta la fecha para la implementación de cada reforma e inversión del plan cuando tengan un marcador positivo por su contribución a los objetivos de cambio climático, para la primera solicitud consta un documento genérico cuyo contenido no se ajusta a las previsiones del artículo referido (subepígrafe II.5.1.3).
20. La Orden HFP/1030/2021 regula el proceso de tramitación de las solicitudes de pago, debiendo dar el sistema informático COFFEE-MRR el soporte necesario mediante la recopilación de la información relativa a la ejecución. No obstante, el retraso en su desarrollo obligó a la tramitación manual de las dos primeras solicitudes, presentadas el 19 de noviembre de 2021 y el 30 de abril de 2022. Por otro lado, no está prevista la obtención automática del certificado de no revocación de los HYO que ha de tramitarse con cada solicitud de pago (subepígrafe II.5.1.3).
21. Los órganos responsables y órganos gestores no han remitido los informes mensuales con la finalidad de facilitar el análisis del cumplimiento de las previsiones, al que se refiere el artículo 11.2 de la Orden 1030/2021, básicamente al no estar operativo al nivel necesario el sistema COFFEE-MRR, como tampoco se envió la información de la ejecución contable de los gastos asociados imputados a las diferentes medidas, proyectos y actuaciones del PRTR. A fecha 31 de mayo de 2022, el citado sistema informático no contaba con las características necesarias para permitir una alimentación de los HYO de carácter superior mediante la acreditación del cumplimiento de los de carácter inferior, ni generaba aún los certificados de cumplimiento de los citados HYO, solo almacenando los informes de gestión introducidos manualmente (subepígrafes II.5.1.3, II.5.2.1 y II.5.2.3).

22. En septiembre de 2021 y para acreditar el objetivo incluido en el componente 11 (inversión 5 del PRTR), se llevó a cabo una auditoría externa del sistema informático, que servía de respaldo a la primera solicitud de fondos, y que se circunscribió a valorar el diseño de los diferentes módulos de COFFEE-MRR respecto de lo exigido en el PRTR y la normativa UNE ISO/IEC 27002:2017 (subepígrafes II.5.2.1 y II.6.5.2).
23. El procedimiento de alta en COFFEE-MRR de los proyectos (que desarrollan los componentes y las medidas del PRTR) lleva un notable retraso. En el último trimestre de 2021 se realizó un procedimiento extraordinario para la carga masiva por parte de los ministerios de la estructura principal de proyectos, subproyectos y actuaciones, sin respetar los parámetros de registro requeridos por la aplicación hasta el momento y que ha dado lugar a un complicado proceso posterior de revisión y validación de los mismos por parte de la AR (subepígrafe II.5.2.2).
24. El sistema informático COFFEE-MRR no permitía recabar las categorías de datos armonizadas exigidos por el artículo 22.2 d) del RMRR y por tanto no posibilitaba la identificación de perceptores finales de fondos, contratistas, subcontratistas, titulares reales y lista de medidas para la ejecución de reformas y proyectos de inversión en el marco del PRTR (subepígrafe II.5.2.4).

RECOMENDACIÓN 4:

Se recomienda al MHFP que COFFEE-MRR muestre la información necesaria para la identificación de los beneficiarios de las ayudas, así como de los contratistas y subcontratistas, con el fin de disponer de una Base de Datos de los perceptores finales de los fondos, en línea con lo señalado en el artículo 8.5 de la Orden HFP 1030/2021 y el artículo 22.2 d) del RMRR.

25. Pese a la previsión de la Orden HPF 1031/2021, de 29 de septiembre, a 31 de mayo de 2022, el sistema COFFEE-MRR no se había interconectado ni al sistema de información contable SIC3 de la Administración estatal ni a los de las CCAA y EELL. Tampoco estaban activos los servicios de interoperabilidad con las plataformas que contienen información de las operaciones subyacentes (Base (BDNS) y Plataforma de Contratación del Sector Público (PLCSP). Por otro lado, la tramitación del RD que regula el Registro de Titularidades Reales de las sociedades mercantiles a cargo del Ministerio de Justicia no había concluido al cierre del periodo fiscalizado, si bien se aprobó en julio de 2023 (subepígrafe II.5.2.4).
26. Ante las limitaciones en las funcionalidades y prestaciones de COFFEE-MRR, la mayoría de los ocho ministerios de la muestra no han tomado otra medida que acumular datos y esperar a su avance. Algunos han desarrollado (o tienen previsto desarrollar) herramientas de ayuda a la gestión del MRR, sin que se haya planteado algún tipo de medida de coordinación (epígrafe II.5.3).

RECOMENDACIÓN 5:

Se recomienda al MHFP que configure el sistema informático COFFEE-MRR de tal manera que permita la elaboración, de la forma más automatizada posible, de todos los informes previstos en la normativa nacional y europea, facilitando datos de ejecución efectiva en términos de los hitos y gastos acometidos. Además, debería integrar toda la información necesaria para realizar los análisis de riesgos que dieran una seguridad razonable del

cumplimiento de los principios transversales previstos en el RMRR y de la protección de los intereses financieros de la Unión.

27. Del análisis de las funciones asignadas a la Subdirección General de Seguimiento y Control del Cumplimiento de HYO de la Dirección General del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DGMRR) por el artículo 13.2.c) del RD 682/2021, de 3 de agosto, se han detectado debilidades y carencias respecto de las funciones que le reconocen las letras g, n y ñ del apartado segundo del citado artículo, en relación con el establecimiento de procedimientos para la supervisión de los progresos en relación con los HYO del Plan, para el tratamiento de eventuales gastos afectados por incumplimientos normativos, conflicto de interés, fraude o doble financiación, y para la propuesta de medidas correctoras precisas para asegurar el funcionamiento correcto del sistema de gestión y control (epígrafe II.5.4).
28. Si bien puede existir una cierta interrelación entre los diferentes PERTE aprobados, al afectar a actividades comunes, ello no ha dado lugar a mecanismos formalmente establecidos de coordinación entre ellos. Tampoco se ha establecido un sistema de indicadores que permita su seguimiento (epígrafe II.5.5)

III.6. RELATIVAS AL CONTROL

29. El establecimiento de unidades de control en los órganos gestores de la AGE, distintas de las intervenciones delegadas, es un asunto planteado de manera novedosa por el PRTR, sin proveer de unas directrices suficientes pese al cambio de cultura administrativa que ello supone (epígrafe II.6.1).
30. El tratamiento dado por los diferentes ministerios a los cuestionarios (o test) de autoevaluación recogidos en la Orden 1030/2021 no fue uniforme, advirtiéndose incoherencias entre el cuestionario de aspectos esenciales y los relativos a los específicos. Además, dichos cuestionarios no se han incorporado al sistema informático COFFEE-MRR (subepígrafe II.6.2.1).
31. Dado lo novedoso del sistema previsto en la normativa de referencia para la ejecución del PRTR, la existencia de manuales, procedimientos e instrucciones estandarizadas, sin perjuicio de las particularizaciones oportunas que procedieran, habría favorecido la mejor implantación de un adecuado control de primer nivel por las entidades decisoras y ejecutoras. Asimismo, aunque la normativa establece el principio de responsabilidad de las entidades decisoras y ejecutoras, la falta de previsión sobre la comunicación de los resultados obtenidos a través de los cuestionarios a la AR u otro centro coordinador, al objeto de la sistematización y homogeneización de resultados, supone una importante debilidad (subepígrafe II.6.2.1).

RECOMENDACIÓN 6:

Se recomienda al MHFP establecer un cauce para el análisis centralizado de los resultados derivados de los cuestionarios o test de autoevaluación, al objeto de su sistematización y fomento de mejores prácticas.

32. El establecimiento de planes de control (interno) por los órganos gestores de la AGE constituye también un asunto novedoso sobre el que no se han dictado las instrucciones generales oportunas sobre su contenido y finalidad, lo que ha llevado a que estos planes

de control se entendieran de diversas formas. Tampoco se ha apreciado la existencia de una metodología sobre verificaciones que deban desarrollar las entidades ejecutoras y que haya sido coordinada o supervisada por las entidades decisoras de los correspondientes componentes (subepígrafe II.6.2.2).

33. En relación con el cuestionario de autoevaluación sobre ayudas de Estado y doble financiación destacaban los niveles de riesgo muy alto del MCUD, así como del MEFP en doble financiación. Además, el control sobre el riesgo de doble financiación apoyado en las declaraciones responsables emitidas por contratistas y beneficiarios de ayudas presenta limitaciones. Las bases de datos utilizadas para registrar la ejecución de ayudas y contratos (BDNS) y PLCSP) no están siendo utilizadas para efectuar un análisis de gestión de riesgos y el uso de otras bases de datos con funciones de seguimiento y control (como por ejemplo ARACHNE) no se había producido. Finalmente, el propio sistema informático COFFEE-MRR no incluye aspectos relacionados con este riesgo (subepígrafe II.6.2.3).
34. Si bien la AR trasladó una serie de cautelas a las entidades decisoras relativas al uso de las fuentes de financiación declaradas en el PRTR aprobado, se observa que las referencias a medidas ad hoc para evitar la doble financiación en cada componente y su inversión son genéricas y no se han implantado controles sobre la confluencia de fuentes de financiación con carácter previo o concomitante a la planificación y presupuestación (subepígrafe II.6.2.3).

RECOMENDACIÓN 7:

Se recomienda a la AGE dictar las instrucciones oportunas o buscar las fórmulas de coordinación adecuadas, dentro de las posibilidades que ofrece el RDL 36/2020, la LRJSP y el propio PRTR para homogeneizar la actividad de control de primer nivel.

35. En febrero de 2022 se ha creado un servicio de ayuda a los gestores sobre la implementación del PRTR, encontrándose pendientes de elaboración las orientaciones para el refuerzo de los mecanismos para la prevención del riesgo de doble financiación, referidos en el artículo 7 de la Orden 1030/2021, que fueron finalmente aprobadas en marzo de 2023 (subepígrafe II.6.2.3).
36. Se ha apreciado un riesgo sobre el principio recogido en el artículo 5 del RMRR, referente a la no sustitución de los gastos presupuestarios nacionales ordinarios y respeto a la adicionalidad de la financiación de la Unión, derivado de la incorporación de los fondos del MRR a convocatorias de ayudas que se venían utilizando en ejercicios precedentes a 2021 y a las que se da continuidad, al suponer una mezcla de objetivos que dificulta el seguimiento de los fines específicos priorizados por el Plan (subepígrafe II.6.2.4).
37. En relación con el test de autoevaluación sobre DNSH destacaban los niveles de riesgo muy alto en MCUD y MEFP. En el proceso de ejecución de los fondos, el control sobre este compromiso descansa, en general, en las declaraciones responsables emitidas por contratistas y beneficiarios de ayudas, con las limitaciones que ello plantea, pues la ausencia de herramientas de seguimiento y evaluación impide la detección de los posibles incumplimientos, tanto en el desarrollo temporal como en las previsiones finales, en los valores comprometidos en los proyectos y subproyectos y el traslado del resultado de la evaluación a la AR tal y como establece el artículo 4.4 de la Orden 1030/2021 (subepígrafe II.6.2.5).

38. Por Orden TED/1374/2021, de 1 de diciembre, se crea la División para el Seguimiento de la Aplicación de la Normativa Medioambiental en la Subsecretaría para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y, pese a que esta unidad persigue la coordinación y el seguimiento, en cuanto a sus efectos medioambientales, de los diversos instrumentos de gestión de que se dote la AGE, incluyendo el propio PRTR, no se ha aprobado ningún procedimiento para dichos seguimiento y coordinación, actuando esta unidad, en relación con otros departamentos ministeriales, solo previa solicitud discrecional de estos (subepígrafe II.6.2.5).
39. En el informe de la auditoría sobre la segunda solicitud de pago al MRR, de 29 de abril de 2022, la Autoridad de Control puso de manifiesto deficiencias en la evidencia soporte que garantiza el cumplimiento del principio DNSH en los objetivos 46 y 217 siendo los responsables el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación y el MICT, respectivamente (subepígrafe II.6.2.5).
40. Si bien la Comisión Europea otorgó la calificación «A» (adecuada) al sistema de control del PRTR, es destacable la dependencia orgánica de la Autoridad de Control (IGAE) y de la Autoridad Responsable (AR) del mismo departamento ministerial (MHFP). Igualmente, la citada Autoridad de Control, encargada de toda la política informática de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, donde se incardina la SGFE, tiene a su cargo la confección del sistema soporte de la gestión y control del PRTR (COFFEE-MRR), a utilizar por la AR y las entidades decisoras y ejecutoras. Por otro lado, el RDL 36/2020 no menciona los mecanismos de coordinación que faciliten y agilicen la labor de los diferentes niveles de control interno con la Autoridad de Control (IGAE) (epígrafe II.6.3).
41. En el caso de entidades públicas que no cuenten con órgano interventor, el control de segundo nivel debe llevarse a cabo por sus propios órganos de control interno, aplicando medidas análogas a las que se establezcan con carácter general para el control ex ante, sin que se haya comunicado el dictado de instrucciones para la implantación de este tipo de control por parte de las citadas entidades (epígrafe II.6.4).

RECOMENDACIÓN 8:

Se recomienda al MHFP el dictado de instrucciones para homogeneizar la implantación del control de segundo nivel en aquellas entidades que carezcan de órgano interventor.

42. El artículo 45 del RDL 36/2020 prevé la aplicación del régimen de fiscalización e intervención previa en régimen de requisitos básicos, lo que implica, en lo referente a la fiscalización previa de los actos que aprueben o adquieran compromisos de gasto, la comprobación de la competencia del órgano y de la existencia de crédito (y la existencia de los informes del Servicio Jurídico y el Consejo de Estado si su emisión es preceptiva), no habiéndose completado dichos extremos mediante el oportuno acuerdo del Consejo de Ministros donde se fijasen los extremos adicionales a verificar por el órgano interventor (epígrafe II.6.4).
43. La Autoridad de Control, más allá de las recomendaciones incluidas en sus informes de auditoría, no ha hecho uso de la posibilidad, conferida por el artículo 2.4 de la OM 1030/2021, de realizar recomendaciones con carácter generalizado a fin de garantizar la normalización y adecuación de los procedimientos llevados a cabo por las entidades decisoras y ejecutoras, como responsables últimas del control (epígrafe II.6.5).

44. A 31 de mayo de 2022, la metodología para auditar el MRR prevista en la estrategia de auditoría estaba desarrollada, si bien no se ha acreditado su aprobación formal. Por otro lado, aun cuando es habitual que la IGAE emplee a sus Intervenciones Delegadas en los departamentos ministeriales para ejecutar controles financieros permanentes de tipo horizontal, la estrategia de auditoría aprobada hace recaer en la División II de la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) la ejecución de todas las auditorías de sistemas sobre las entidades decisoras (subepígrafe II.6.5.1).
45. El hito 173 del PRTR (Sistema de Información Integrado del MRR), relacionado con el sistema de control nacional, fue interpretado por las autoridades españolas en el sentido de que el sistema debía estar bien diseñado, pero no necesariamente para que, en ese momento, estuviera completamente operativo. Por lo tanto, el informe de auditoría exigido por la Decisión de ejecución del Consejo para demostrar el cumplimiento satisfactorio de este hito se centró en el diseño del sistema y no en su funcionamiento real, sin que se tenga constancia de la existencia de un calendario consensuado con la Comisión que incluyera las medidas necesarias para solventar esta carencia (subepígrafe II.6.5.2).

III.7. RELATIVAS AL PRINCIPIO DE IGUALDAD

46. La igualdad de género constituye uno de los cuatro pilares del PRTR, quedando alineado con el ODS número cinco. El Plan pretende contribuir a evitar que los avances en materia de igualdad de género conseguidos a lo largo de las últimas décadas decaigan como consecuencia de la pandemia de COVID-19. Además de medidas específicas, el PRTR recoge procedimientos transversales de fomento de la igualdad de género y oportunidades. Cabe señalar que el Comité Técnico para el PRTR elaboró orientaciones para incorporar la perspectiva de género en las actuaciones financiadas relativas a la contratación y a las subvenciones (subapartado II.7).

III.8. RELATIVAS A LA TRANSPARENCIA Y COMUNICACIÓN

47. En cumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco de la Unión Europea, España ha desarrollado una “Estrategia de comunicación para dar a conocer y garantizar el reconocimiento de la contribución del MRR a la recuperación de Europa”. Dicha estrategia no ha sido plasmada en un documento oficial (epígrafe II.8.1).
48. El espacio web <https://planderecuperacion.gob.es>, con el que se da cumplimiento a la obligación prevista en el artículo 9.3.c) de la Orden 1030/2021, permite obtener una visión general sobre el funcionamiento del PRTR, proporcionando, a su vez, información útil y relevante especialmente dirigida a los posibles solicitantes de subvenciones, ayudas o participantes en licitaciones públicas, principales instrumentos de distribución de los fondos del PRTR. No obstante, se han observado determinadas carencias de información (sobre cumplimiento de HYO, información presupuestaria desagregada, datos de ejecución por parte de las CCAA, información detallada sobre los principales instrumentos de distribución de los fondos) cuya incorporación a este espacio web, aun cuando no viene exigida por la normativa aplicable, permitiría ofrecer un mejor conocimiento del grado de avance en la ejecución del Plan así como del destino final de los fondos (epígrafe II.8.2).
49. Los informes de ejecución publicados en la página web para exponer los avances del PRTR proporcionan información en términos excesivamente generales sobre el estado de implementación de las inversiones y reformas, sobre los principales instrumentos de distribución de los fondos del Plan (licitaciones, subvenciones y PERTE), así como sobre la

gestión presupuestaria efectuada por el Estado y la asignación de fondos a las CCAA, lo que no facilita el seguimiento adecuado y completo de los avances en la ejecución del Plan ni permite ofrecer una visión precisa de su grado de cumplimiento (epígrafe II.8.2).

RECOMENDACIÓN 9:

Los informes de ejecución publicados en la página web del Plan deberían proporcionar información más detallada sobre el cumplimiento del PRTR, de tal manera que se posibilite el seguimiento fehaciente de su ejecución. A tal efecto, debería figurar información de ejecución más precisa relativa a las políticas palanca, componentes, inversiones y reformas, ofreciendo detalle de los principales instrumentos de distribución de los fondos del PRTR (licitaciones y subvenciones). Asimismo, cuando ello sea posible, deberían incluirse importes exactos y evitar referencias aproximadas.

50. De las veintiuna páginas web de los departamentos ministeriales que tienen la condición de entidad decisora o ejecutora de los fondos NGEU, nueve cumplen con todo lo dispuesto en el "Manual de Comunicación para los gestores y beneficiarios del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia" elaborado por la Secretaría General de Fondos Europeos. Por el contrario, cuatro páginas web no publican las convocatorias de licitaciones y subvenciones relativas a su departamento ministerial, dos solo incluyen información relativa a las medidas antifraude, una solo contiene en su web un enlace a la página web del PRTR y cinco no incluyen ninguna información relativa al PRTR (epígrafe II.8.5).

RECOMENDACIÓN 10:

Las páginas web de los distintos departamentos ministeriales deberían incluir toda la información prevista en el Manual de Comunicación elaborado por la SGFE.

51. La publicación en el Boletín Oficial del Estado de los convenios suscritos con las CCAA y de las convocatorias y licitaciones desarrolladas en el marco del PRTR no incorporan, con carácter general, la referencia "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea- NextGenerationEU", exigida normativamente (epígrafe II.8.5).

52. Al cierre de 2022, el Registro Estatal de las entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (REPERTE) no se encuentra aún operativo, y la web a través de la cual se tendrá acceso a este Registro enlaza únicamente con la información relativa a los PERTE ya aprobados. Asimismo, no consta que se hayan desarrollado las secciones del REPERTE correspondientes a los departamentos ministeriales involucrados en la ejecución de cada PERTE. Alternativamente, la información sobre las entidades interesadas en los PERTE se está remitiendo, de forma transitoria, a la Intervención General de la Administración del Estado, encargada de la gestión funcional y técnica del REPERTE, a través de su registro electrónico⁴² (epígrafe II.8.6).

53. En siete de los ocho Ministerios analizados no existen manuales o procedimientos escritos en materia de comunicación que compilen y adapten la situación de cada departamento

⁴² En fase de alegaciones el MHFP ha manifestado que, con fecha 30 de marzo de 2023, se ha puesto en funcionamiento el REPERTE y que se encuentra operativa la aplicación con las correspondientes secciones de los PERTE creados hasta el momento.

ministerial y que faciliten el cumplimiento de lo dispuesto, entre otros, en el artículo 34.2 del RMRR y el artículo 9 de la Orden HFP/1030/2021 en materia de comunicación, si bien se ha dado difusión de esta normativa en materia de comunicación entre los gestores del PRTR (epígrafe II.8.7).

54. Se han identificado acciones de comunicación relativas al PRTR constitutivas de buenas prácticas que completan y mejoran las exigencias legalmente establecidas al respecto, si bien algunas de ellas son mejorables, especialmente en materia de coordinación informativa (epígrafe II.8.8).

RECOMENDACIÓN 11:

Se recomienda a la Secretaría de Estado de Comunicación seguir avanzando en el desarrollo de acciones adicionales de comunicación en favor de un mayor conocimiento y transparencia de la gestión de los fondos provenientes del MRR en línea con lo previsto en el PRTR y en la “Estrategia de comunicación para dar a conocer y garantizar el reconocimiento de la contribución del MRR a la recuperación de Europa”. En particular se debería potenciar la coordinación con las distintas administraciones públicas implicadas en materia de comunicación y transparencia.

RECOMENDACIÓN GENERAL:

De cara a la recepción de fondos del MRR para instrumentar un plan de préstamos reembolsables, se recomienda al Gobierno la reevaluación de las fórmulas tanto de agilización de la tramitación de los expedientes administrativos como de asignación eficiente de los recursos humanos. Igualmente, deberían revisarse las competencias asignadas por el modelo de gobernanza, en orden a hacerlas más efectivas.

Madrid, 20 de diciembre de 2023

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADA
ANEXO 2	MARCO NORMATIVO
ANEXO 3	FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS ÓRGANOS DE GOBERNANZA EN EL REAL DECRETO-LEY 36/2020, DE 30 DE DICIEMBRE
ANEXO 4	DETALLE DE LAS INCIDENCIAS OBSERVADAS EN LOS IPE
ANEXO 5	DISTRIBUCIÓN NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO TEMPORALES
ANEXO 6	CAMPAÑAS REALIZADAS POR LAS AUTORIDADES DECISORAS Y EJECUTORAS

Anexo 1 – 1/5

DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADA

En el marco del MRR, el PRTR español plantea las medidas cuyo objetivo son la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo. El Plan declara que las medidas recogidas atienden a los seis pilares establecidos en el RMRR, y se articulan alrededor de cuatro ejes transversales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. Estos cuatro ejes de trabajo se desarrollan a través de diez políticas palanca con vocación de arrastrar la actividad y el empleo desde la primera fase del Plan, de impulsar la recuperación económica y de contribuir a un proceso de transformación dirigido a aumentar la productividad y el crecimiento económico. En concreto, las diez políticas palanca son:

- Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación, y desarrollo de la agricultura.
- Infraestructuras y ecosistemas resilientes.
- Transición energética justa e inclusiva.
- Una administración para el siglo XXI.
- Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora.
- Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud.
- Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades.
- Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo.
- Impulso de la industria de la cultura y del deporte.
- Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

Las políticas palanca están integradas por treinta componentes que articulan las diferentes iniciativas de reforma estructural, tanto de tipo regulatorio como de impulso a la inversión. El PRTR destina a la inversión verde un 39,7 % y a la transformación digital el 28,2 % cumpliendo y superando los límites del Reglamento para estas inversiones⁴³. El Plan declara su alineación con la hoja de ruta de reformas de la Agenda del Cambio de febrero de 2019, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 así como con las recomendaciones de política económica para la zona euro y las específicas del Semestre Europeo.

Para la puesta en marcha de las medidas previstas en el Plan, se dictó 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 PRTR (modificado por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, el RDL 6/2022, de 29 de marzo, y la Ley 9/2022, de 14 de junio).

⁴³ Porcentajes extraídos del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión (COM(2021) 322 final).

Anexo 1 – 2/5

Esta norma incluye la creación de estructuras de gobernanza que permitan la colaboración entre los diferentes actores competentes en su gestión, los instrumentos de gestión, y en concreto, las medidas de planificación de los medios necesarios, tanto humanos como otros medios materiales, que permitan a la Administración contar con instrumentos de ejecución y de control ágiles que aseguren la garantía de transparencia, coherencia de las actuaciones y su continuidad. El RDL ha sido objeto de desarrollo mediante la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR y la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos (HYO) y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del PRTR. El sistema de gestión integral del Plan, construido a tal efecto, comprenderá tanto las funciones de gestión y seguimiento de las medidas y proyectos, como la gestión y seguimiento por las entidades ejecutoras de los HYO y el seguimiento de la ejecución contable de los gastos asociados a los proyectos. Además, debe permitir la gestión de las declaraciones, los controles y auditorías necesarios. El nuevo sistema debe interoperar con otros sistemas contables, con los de información de los Fondos Estructurales y con la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) y la Plataforma de Contratación del Sector Público. Esta herramienta de gestión debe cumplir con lo establecido en el RD 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica y el RD 4/2020, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica⁴⁴.

El control se efectúa en tres niveles: el control de primer nivel corresponde a los órganos gestores con una autoevaluación de sus procedimientos; el control de segundo nivel corresponde a los órganos de control interno independientes de la Administración y se corresponde con un control de legalidad sobre la ejecución del gasto y con ciertas condiciones específicas en materia de contratación y gestión de subvenciones; finalmente, el control de tercer nivel, realizado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en calidad de Autoridad de Control del MRR, requiere de la aprobación de una estrategia de auditoría (EA) con el contenido y objeto definidos en el Plan. Entre estas auditorías, destacan aquellas sobre la doble financiación de proyectos y vinculación del gasto al MRR.

El desglose de las inversiones del PRTR según componente aparece en el cuadro nº1. Por su parte, el calendario de pagos previsto por parte de la Comisión se refleja en el cuadro nº2.

En relación con dichos pagos cabe señalar que, en agosto de 2021, se recibió el anticipo solicitado del 13 % del total de las transferencias a percibir, por un importe total de 9.000 millones de euros. El anticipo recibido se descuenta en cada una de las peticiones a presentar según el calendario y así, en la segunda solicitud, la petición corresponde al 87 % de la cuota prevista.

La estructura presupuestaria de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2021 y 2022 no es similar, ya que la segunda introdujo un servicio específico (servicio 50) en la clasificación orgánica para señalar los créditos destinados a financiar actuaciones elegibles en el marco del PRTR.

⁴⁴ Derogado, desde el 4 de mayo de 2022, por el RD 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

Anexo 1 – 3/5

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2022 muestran una información más detallada que la recogida en el ejercicio 2021. Así, de acuerdo con el Libro amarillo de los PGE de 2022, el gasto vinculado al Plan asciende a 24.198.283 miles de euros en 2021 y a 26.900.229 miles de euros en 2022, con un incremento interanual del 11 %. La distribución del gasto por capítulo económico se ha resumido en el siguiente cuadro, en el que se ha analizado también su variación interanual. De acuerdo con ese análisis, el gasto destinado a transferencias corrientes e inversiones disminuyó un 15 % y un 13 % respectivamente en 2022 mientras que las transferencias de capital aumentaron un 12 % y fue el capítulo económico con un incremento más acusado en términos absolutos.

**CRÉDITOS INICIALES DEL GASTO VINCULADO AL PRTR DE LOS PRESUPUESTOS
GENERALES DEL ESTADO EJERCICIOS 2021 Y 2022**

(Importes en miles de euros)

	PRESUPUESTOS 2021	PRESUPUESTOS 2022	VARIACIÓN INTERANUAL EN %
GASTOS DE PERSONAL	4.331	9.501	119
GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	268.568	318.097	18
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	3.344.374	2.853.865	-15
INVERSIONES REALES	1.886.837	1.635.496	-13
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	18.617.173	20.805.041	12
ACTIVOS FINANCIEROS	77.000	1.278.229	1560
TOTAL MMR - PPTO ESTADO CONSOLIDADO	24.198.283	26.900.229	11

Fuente: Libro amarillo de los Presupuestos Generales del Estado para 2021 y 2022

La distribución del gasto relativo a los ejercicios 2021 y 2022 se resume en el siguiente cuadro, en el que se analiza la naturaleza del gasto. La Administración General del Estado (AGE) asume la mayor parte del gasto en concepto de transferencias de capital:

**DISTRIBUCIÓN DE GASTO PÚBLICO DE 2021 Y 2022 POR SECTOR Y NATURALEZA
ECONÓMICA**

(importes en miles de euros)

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	GASTO PERSONAL	GASTOS EN BIENES Y SERVICIOS	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	INVERSIÓN REAL	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	ACTIVOS FINANCIEROS	TOTAL
2021	4.331	173.646	3.439.296	1.541.200	18.962.810	77.000	24.198.283
2022	9.501	318.097	2.853.865	1.635.496	20.805.040	1.278.229	26.900.229

Fuente: Libro verde de los Presupuestos Generales del Estado para 2021 y 2022

Anexo 1 – 4/5

Los importes asignados a entidades decisoras y ejecutoras del PRTR en los PGE para 2021 y 2022, clasificados por las entidades decisoras de origen, se muestran en los siguientes cuadros:

DISTRIBUCIÓN DE GASTO PÚBLICO DE 2021 POR ENTIDADES DECISORAS Y EJECUTORAS DEL PRTR
(importes en miles de euros)

DENOMINACIÓN	IMPORTE POR ENTIDAD DECISORA	IMPORTE DE CADA MINISTERIO COMO ENTIDAD EJECUTORA	IMPORTES A TRANSFERIR POR CADA ENTIDAD DECISORA A:			
			ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO INSTITUCIONAL ESTATAL	ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL, FUNDACIONAL Y OTRAS ENTIDADES DEL ESTADO	COMUNIDADES AUTÓNOMAS	ENTIDADES LOCALES
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	127.618	78.614	0	49.004	0	0
Ministerio de Justicia	27.741	26.841	567	0	333	0
Ministerio de Defensa	25.000	25.000	0	0	0	0
Ministerio de Hacienda y Función Pública	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Interior	6.250	6.250	0	0	0	0
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	4.982.346	743.146	0	2.234.200	1.692.500	312.500
Ministerio de Educación y Formación Profesional	1.852.549	139.417	0	101	1.697.578	15.453
Ministerio de Trabajo y Economía Social	1.167.480	16.810	1.150.670	0	0	0
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	1.707.995	593.955	1.400	180.740	150.300	781.600
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	406.500	31.700	0	260.000	114.800	0
Ministerio de Política Territorial	239.870	9.470	2.400	0	136.000	92.000
Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico	6.805.220	0	90.000	6.715.220	0	0
Ministerio de Cultura y Deporte	206.289	46.885	131.213	18.191	10.000	0
Ministerio de Sanidad	527.993	76.845	42.648	0	408.500	0
Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	3.653.690	2.630.490	0	733.800	272.200	17.200
Ministerio de Ciencia e Innovación	1.100.228	41.493	150.560	860.835	47.340	0
Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030	916.850	73.750	0	0	843.100	0
Ministerio de Igualdad	48.590	28.790	0	0	19.800	0
Ministerio de Consumo	.0	0	0	0	0	0
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	192.174	103.674	0	8.500	70.000	10.000
Ministerio de Universidades	203.900	0	0	17.680	186.220	0
TOTAL	24.198.283	4.673.130	1.569.458	11.078.271	5.648.671	1.228.753

Fuente: Libro verde de los Presupuestos Generales del Estado para 2021

Anexo 1 – 5/5

DISTRIBUCIÓN DE GASTO PÚBLICO DE 2022 POR ENTIDADES DECISORAS Y EJECUTORAS DEL PRTR
(importes en miles de euros)

DENOMINACIÓN	IMPORTE POR ENTIDAD DECISORA	IMPORTE DE CADA MINISTERIO COMO ENTIDAD EJECUTORA	IMPORTES A TRANSFERIR POR CADA ENTIDAD DECISORA A:			
			ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO INSTITUCIONAL ESTATAL	ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL, FUNDACIONAL Y OTRAS ENTIDADES DEL ESTADO	COMUNIDADES AUTÓNOMAS	ENTIDADES LOCALES
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	48.751	21.626	27.125	0	0	0
Ministerio de Justicia	209.770	67.335	1.600	0	140.835	0
Ministerio de Defensa	28.000	16.000	10.000	0	2.000	0
Ministerio de Hacienda y Función Pública	250.539	5.568	5.899	0	239.072	0
Ministerio de Interior	40.250	40.250	0	0	0	0
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	5.874.646	540.085	0	1.826.293	1.957.268	1.551.000
Ministerio de Educación y Formación Profesional	1.653.636	221.041	0	101	1.417.041	15.453
Ministerio de Trabajo y Economía Social	807.641	41.861	765.780	0	0	0
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	4.875.961	2.980.457	7.630	551.076	1.109.030	227.768
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	503.600	72.959	10.000	304.800	115.841	0
Ministerio de Política Territorial	151.700	2.000	0	0	0	149.700
Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico	4.378.096	18.907	152.155	3.716.380	490.654	0
Ministerio de Cultura y Deporte	364.306	51.474	179.615	0	113.217	20.000
Ministerio de Sanidad	601.586	104.171	22.000	0	475.415	0
Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	3.918.880	3.427.900	0	362.780	123.700	4.500
Ministerio de Ciencia e Innovación	1.661.595	8.280	957.320	529.075	166.920	0
Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030	1.060.343	160.325	0	0	900.018	0
Ministerio de Igualdad	75.654	29.354	100	0	46.200	0
Ministerio de Consumo	8.575	5.357	2.778	0	440	0
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	239.650	101.907	62.000	0	51.645	24.098
Ministerio de Universidades	147.050	0	0	15.380	131.670	0
TOTAL	26.900.229	7.916.857	2.204.002	7.305.885	7.480.966	1.992.519

Fuente: Libro verde de los Presupuestos Generales del Estado para 2022

Anexo 2 – 1/2**MARCO NORMATIVO**

La normativa aplicable está formada por las siguientes disposiciones:

- RDL 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 PRTR.
- Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el MRR⁴⁵.
- Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que se aprueba el PRTR.
- Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo de 16 de junio de 2021 relativa a la aprobación de la evaluación del PRTR de España.
- Orden HAC/360/2021, de 14 de abril, por la que se modifican las Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, por las que se aprueban los documentos contables a utilizar por la AGE y la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado; la Orden EHA/2043/2010, de 22 de julio, por la que se regula el procedimiento de remisión de las cuentas anuales y demás información que las entidades del sector público empresarial y fundacional del Estado han de rendir al Tribunal de Cuentas, y de la información de carácter anual y trimestral a remitir a la Intervención General de la Administración del Estado; la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado y la Orden EHA/3067/2011, de 8 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la AGE.
- Acuerdo de financiación sobre el MRR entre la Comisión y España de 6 de agosto de 2021.
- Reglamento Delegado (UE) 2021/2106, de la Comisión, de 28 de septiembre de 2021, por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el MRR, mediante el establecimiento de indicadores comunes y los elementos detallados del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia.
- Decisión de la Comisión de 29 de octubre de 2021, aprobando las disposiciones operativas entre la Comisión y España de acuerdo con el Reglamento (EU) 2021/241.
- Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.
- Orden HAC/669/2021, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022.
- Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR.

⁴⁵ Corrección de errores publicada en el DOUE de 3 de febrero de 2022.

Anexo 2 – 2/2

- Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de HYO y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del PRTR.
- Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

Anexo 3 - 1/2

FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS ÓRGANOS DE GOBERNANZA EN EL REAL DECRETO- LEY 36/2020, DE 30 DE DICIEMBRE

Artículo 14. Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia

3. Corresponden a la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia las siguientes funciones:

- a) El establecimiento de las directrices políticas generales para el desarrollo y ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, una vez aprobado por el Consejo de Ministros.
- b) El seguimiento estratégico del Plan.
- c) La ejecución de aquellas otras actividades o funciones que le encomiende el Consejo de Ministros.

Artículo 15. Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

3. Las funciones del Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia serán:

- a) Proporcionar soporte técnico a la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, facilitando toda la documentación que sea necesaria para el desarrollo de sus funciones.
- b) La realización de los estudios, informes y análisis que le encargue la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, y aquellos otros que estime de utilidad para la ejecución del Plan.
- c) Proporcionar apoyo técnico a la autoridad responsable del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, definida en el artículo 23, en el ejercicio de sus funciones.
- d) Informar y asistir a los órganos y unidades de gobernanza, seguimiento y ejecución del Plan.
- e) La aprobación de las orientaciones, manuales de procedimiento, o modelos tipo de pliegos de licitación, bases para convocatorias de subvenciones o ayudas, convenios o cualesquiera otros que considere que podrían servir de orientación a los gestores por razones de eficacia o eficiencia.
- f) La aprobación de recomendaciones u orientaciones sobre la adopción de herramientas informáticas o digitales.
- g) La aprobación de una plantilla para la formulación del Instrumento de Planificación Estratégica para la gestión de este real decreto-ley.
- h) El seguimiento de cumplimiento de las propuestas, criterios, o recomendaciones dictadas por el mismo.

Anexo 3 - 2/2

Artículo 20. Autoridad responsable del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia

2. Dicho centro directivo ejercerá, a tal efecto, las siguientes funciones:

- a) En relación con la Comisión Europea, la responsabilidad general de los planes de recuperación y resiliencia, actuando como punto de contacto de la Comisión Europea («coordinador»).
- b) Asegurar la coordinación con los ministerios, organismos públicos, comunidades autónomas y entidades locales y resto de entidades nacionales y comunitarias implicadas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- c) La supervisión de los progresos en relación con los hitos y objetivos del Plan.
- d) La presentación de los informes previstos en la normativa reguladora del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, de las solicitudes de pago de la contribución financiera y, cuando proceda, del tramo de préstamo previsto en la misma. Todo ello, sobre la base del resultado de los controles realizados, en los términos y condiciones que prevea dicha normativa reguladora del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- e) La dirección del Comité Técnico del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, coordinando sus trabajos.
- f) Las funciones de secretaría técnica de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Anexo 4

DETALLE DE LAS INCIDENCIAS OBSERVADAS EN LOS IPE

MINISTERIO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Asuntos Económicos y Transformación Digital		X	X	N/P	X							X
Cultura y Deporte			X	N/P	X		X	X	X		X	X
Derechos Sociales y Agenda 2030	X	X	X	X	X			X	X			X
Educación y Formación Profesional		X		X					X			
Industria, Comercio y Turismo	X	X	X		X				X			X
Sanidad	X	X		X	X	X			X	X	X	X
Trabajo y Economía Social		X	X (si consta en la ampliación del IPE)	X					X		X	X
Transición Ecológica y Reto Demográfico	X	X	X		X	X			X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en los IPE

Incidencias:

1. No remite plantilla relativa a los componentes
2. No remite plantilla relativa a los medios personales y materiales
3. IPE sin firma por Subsecretario
4. IPE elaborado fuera de plazo
5. IPE sin solicitud de elevación a la Comisión para la RTR
6. IPE no contempla actuaciones organismos adscritos
7. IPE no consta reorganización de personal
8. IPE no consta número de puestos a crear
9. IPE no consta detalle del grado de participación en componentes
10. IPE no consta identificación de organismo responsable
11. IPE no consta calendario de ejecución de cada medida
12. Las medidas del IPE no coinciden con las de COFFEE

Anexo 5

DISTRIBUCIÓN NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO TEMPORALES

MINISTERIO	VIGENCIA TEMPORAL	LABORALES TEMPORALES ⁴⁶	INTERINOS	TOTAL
Agricultura, Pesca y Alimentación	10			10
Asuntos Económicos y Transformación Digital	12	74	34	120
Ciencia e Innovación	12	88	0	100
Consumo	2		3	5
Cultura y Deporte	3	2	32	37
Derechos Sociales y Agenda 2030	2		4	6
Educación y Formación Profesional	1		19	20
Hacienda y Función Pública	3	1	45	49
Igualdad	3		0	3
Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	8	36	6	50
Industria, Comercio y Turismo	4	56	10	70
Justicia	8			8
Política Territorial y Función Pública	11			11
Sanidad	5	40	60	105
Trabajo y Economía Social	18		119	137
Transición Ecológica y Reto Demográfico	11	146	49	206
Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	19		46	65
Universidades	1		10	11
TOTAL GENERAL	133	443	437	1.013⁴⁷

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recibidos del MHFP

⁴⁶ Se han considerado las jornadas anuales.

⁴⁷ En el MHFP se crearon además 128 puestos de carácter estructural, lo que totalizarían, para el conjunto de departamentos, 1.141 efectivos.

Anexo 6 – 1/2

2021			
MINISTERIO/ORGANISMO	CAMPAÑA	IMPORTE (euros)	EJECUCIÓN
Fondos del PRTR			
SANIDAD D.G. Salud Pública	Visibilizar los problemas de salud mental	989.423,25	Del 27 de octubre al 9 de noviembre de 2021
	Información sobre el Código europeo contra el cáncer	932.599,06	Del 13 al 25 de noviembre de 2021

CAMPAÑAS REALIZADAS POR LAS AUTORIDADES DECISORAS Y EJECUTORAS

2022-2023			
MINISTERIO/ORGANISMO	CAMPAÑA	IMPORTE (euros)	EJECUCIÓN
Fondos del PRTR			
ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL INCIBE	Difusión de servicios públicos y concienciación en ciberseguridad para ciudadanos y empresas	9.249.070,25	Del 3 de octubre al 31 de diciembre de 2022
		8.125.000	Pendiente ejecución 2023
ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL RED.es	Programa Kit digital	9.706.550	En ejecución
	Fomento del Humanismo Tecnológico	8.000.000	Pendiente de ejecución
	Campaña para promover la reducción del consumo de alcohol en el entorno social	981.393,61	Del 15 al 30 de marzo del 2022
	Campaña de prevención del tabaquismo y protección de la salud	985.900,78	Del 14 al 28 de febrero de 2022
	Campaña de información sobre los medicamentos genéricos y biosimilares	120.000	Próxima difusión en octubre-noviembre de 2022
	Campaña de estilos de vida y entornos saludables	1.000.000	Próxima difusión en octubre de 2022
	Campaña de prevención del tabaquismo y protección de la salud	1.000.000	Próxima difusión en octubre-noviembre de 2022
	Campaña para la reducción del consumo de alcohol	1.000.000	Próxima difusión en noviembre de 2022
	Campaña para la promoción y protección de la salud mental	991.330,03	Del 20 de mayo al 23 de junio de 2022
DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030	Cambio de modelo de cuidados de larga duración y la desinstitucionalización en el marco del PRTR	1.000.000	Del 1 de enero al 30 de diciembre de 2023
	Campaña de sensibilización sobre los servicios sociales públicos	1.000.000	Del 1 de enero al 30 de diciembre de 2023
DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030 INJUVE	2022 año europeo de la juventud	368.000	Del 1 de agosto al 31 de diciembre de 2022

Anexo 6 – 2/2

SANIDAD D.G. Salud Pública	Campaña de Prevención del Tabaquismo (Tramitada 2021-Ejecutada 2022).	985.900,78	Del 14 al 28 de febrero de 2022
	Campaña de Prevención del Consumo de Alcohol (Tramitada 2021-Ejecutada 2022)	981.393,61	Del 15 al 30 de marzo de 2022
	Campaña dirigida a la Promoción y Protección de la Salud Mental (2022)	991.330,03	Del 20 de mayo al 23 de junio de 2022
	Campaña de Promoción de Estilos de Vida y Entornos Saludables (2022)	955.828,95	Del 24 octubre al 15 de noviembre de 2022
	Campaña de Prevención del Tabaquismo y Protección de la Salud (2022)	950.109,40	Del 27 de octubre al 17 de noviembre de 2022
	Campaña para la Reducción del consumo de Alcohol en el Entorno Social (2022)	924.668,91	Del 14 al 29 noviembre de 2022
	Campaña dirigida a la Promoción y Protección de la Salud Mental	534.680,00 (estimado*)	Del 4 al 24 de septiembre de 2023
	Campaña de Prevención del Tabaquismo y Protección de la Salud	948.158,00 (estimado*)	Del 21 de septiembre al 8 de octubre de 2023
SANIDAD D.G. Cartera Común Servicios del SNS y Farmacia	Campaña sobre medicamentos Genéricos y Biosimilares	116.176,12	Del 14 al 24 de noviembre de 2022
	Campaña sobre la Red Española de Agencias de evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del SNS (REDETS)	153.474 (estimado*)	Del 17 al 31 de octubre de 2023
HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA	Proyecto de atracción de talento en las Administraciones Públicas	1.763.768,66	1ª oleada: 10-27 noviembre de 2022 2ª oleada: 2 al 18 de enero de 2023 3ª oleada: 25 de septiembre al 15 de noviembre de 2023. Campaña de TV: 30 noviembre de 2022 a 31 de octubre de 2023
	Plan de Comunicación Inclusiva del Gobierno Abierto	1.760.633,60	1ª oleada: 11 de noviembre a 3 de diciembre de 2022 2ª oleada: 7 a 27 de febrero de 2023 Campaña de TV: noviembre de 2022 a octubre de 2023.

*Importe pendiente del cierre ejecutado y certificado de conformidad del contrato de medios.