



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

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



[Informe n.º: 1.543](#)
[Aprobado por el Pleno el 20 /12/2023](#)

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

» ¿SOBRE QUÉ EJES HA GIRADO LA FISCALIZACIÓN?



- Estructura de gobernanza del PRTR e instrumentos de participación y colaboración.
- Planificación y gestión de los recursos humanos y medios materiales.
- Diseño e implementación de los sistemas de gestión y de información.
- Medidas para implantar el control.
- Transparencia de los datos publicados y estrategia de comunicación.

» ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



- Existe un riesgo de solapamiento MRR y otros programas UE.
- Hay un riesgo en la implantación de los nuevos mecanismos de gestión y control.
- Plazos ajustados de ejecución de los fondos.
- Cuellos de botella potenciales en la absorción de nuevos recursos financieros.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO

Medidas adoptadas para la implantación del PRTR.

ÁMBITO SUBJETIVO

Los órganos de la Administración General del Estado competentes para implantarlas.

ÁMBITO TEMPORAL

Desde la aprobación del PRTR hasta mayo de 2022.



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

Analizar las medidas adoptadas en el ámbito de la Administración General del Estado para la implantación de los procedimientos de gestión y control previstos en el PRTR, desde la perspectiva de la legalidad y la efectiva puesta en marcha.



CONCLUSIONES

- Incidencias en el funcionamiento del sistema de gobernanza del PRTR: Comité Técnico y Conferencia Sectorial del Plan.
- Incidencias en los Instrumentos de planificación Estratégica y en la cobertura de las nuevas necesidades con los recursos personales preexistentes.
- El desarrollo más lento de lo previsto de COFFEE-MRR ha desembocado en retrasos en la carga de proyectos en dicho sistema, su falta de interoperabilidad con otras aplicaciones y la ausencia de uso como instrumento para el análisis de riesgos. Además, este sistema no ofrecía aún información sobre los beneficiarios de ayudas, contratistas y subcontratistas.
- La estructura de control, en parte novedosa, no cuenta con todos los procedimientos de homogenización y coordinación necesarios.
- 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.



RECOMENDACIONES

- ✓ Continuar con el proceso de coordinación entre gestores del PRTR y autoridad responsable.
- ✓ Garantizar la cobertura de puestos de trabajo necesarios para la ejecución del Plan.
- ✓ Homogeneizar y potenciar la coordinación de la actividad del control de primer y segundo nivel.
- ✓ Reevaluación de las medidas de cara a la gestión de más recursos vía préstamos reembolsables.
- ✓ Configuración adecuada del COFFEE-MRR que permita informes automatizados y análisis de riesgos.
- ✓ Identificación de beneficiarios de ayudas, contratistas y subcontratistas en COFFEE-MRR.
- ✓ Los informes de ejecución publicados en la 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.



■ Introducción

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* (NGEU), 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. 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.

En el marco de la citada financiación, el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)** español fue aprobado en el Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021.

¿Por qué es de interés esta fiscalización?

En el Acuerdo Marco sobre la programación del ejercicio de la función fiscalizadora por el Tribunal de Cuentas, aprobado por el Pleno el 28 de abril de 2022, el PRTR se considera una actuación de importancia cuantitativa, de actualidad e interés social que reviste carácter estratégico para el Tribunal, determinándose su fiscalización en tres etapas: la puesta en marcha, la ejecución y la evaluación de sus resultados. La presente fiscalización se enmarca en la primera de las etapas citadas.

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 **recomendaciones formuladas** pueden repercutir en una **mejora** de la gestión del PRTR, gracias a la detección temprana de algunas debilidades.

¿Cuáles son los elementos sustanciales del PRTR?

El PRTR descansa sobre cuatro ejes transversales, que se desarrollan a través de 10 políticas palanca, 30 componentes y un total de 212 medidas -102 reformas y 110 inversiones-, para las que España se compromete a alcanzar en unos plazos determinados un conjunto de metas, en concreto 220 hitos y 196 objetivos¹.

El desembolso de estos fondos de la UE se hace por tramos y está ligado al cumplimiento de unos hitos y objetivos previamente definidos, a diferencia de la política de cohesión tradicional, en la cual se sigue el sistema de pago previa certificación de gastos elegibles.

¹ Antes de su modificación por la Adenda al PRTR de 2 de octubre de 2023.

CALENDARIO PREVISTO DE PAGOS A ESPAÑA

(Importe en miles de euros)

	AÑO	TRIMESTE	IMPORTE
PRIMERA CUOTA	2021	4T	11.494.253
SEGUNDA CUOTA	2022	1T	13.793.104
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	---	---	69.512.590²

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).

La gestión del PRTR ha sido dotada de un marco normativo específico a través del 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 Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, en el que se aborda la creación de estructuras de gobernanza y la planificación de los medios que resultan necesarios para la gestión de los fondos del MRR, incorporando asimismo una serie de medidas dirigidas a flexibilizar los procedimientos empleados y lograr una gestión más ágil y eficiente que facilite la absorción de tales fondos. Esta regulación se complementa con las Ordenes HFP 1030/2021 y 1031/2021, las cuales configuran el sistema de gestión y el sistema de información del PRTR, respectivamente.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?



La gestión del PRTR supone un desafío para las Administraciones públicas españolas y, en particular, para la Administración General del Estado, dado los papeles que tiene encomendados.



El PRTR debe ser ejecutado en un corto periodo de tiempo, separándose su gestión de la relativa a los fondos europeos de cohesión.



El adecuado aprovechamiento de los fondos supondrá un apoyo muy relevante a la recuperación de la crisis provocada por el COVID-19.

² En junio de 2022, la Comisión Europea incrementó en 7.706 millones de euros las cantidades que se destinan a España correspondientes a la Contribución Financiera Máxima, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 11.1 del Reglamento del MRR. Igualmente, procede incrementar la cantidad a recibir por España en virtud de la iniciativa *REPowerEU* (2.586 millones de euros) cuya finalidad es atajar el alza en los precios de la energía. Estas cuestiones no se han abordado en el presente informe, dado el ámbito temporal fijado, al igual que el resto de aspectos (y fondos derivados de los préstamos) recogidos en la Adenda al PRTR, aprobada por la Comisión Europea el 2 de octubre de 2023 y ratificada el 17 de octubre por el ECOFIN.

■ Principales resultados y conclusiones

I. Relativos a la gobernanza

El **RDL 36/2020 estableció el sistema de gobernanza del PRTR**. Como incidencias en el funcionamiento de los órganos previstos en esta norma el Tribunal destaca:

- a) la **falta de realización** por parte del **Comité Técnico** de parte de sus **funciones de coordinación y apoyo** a la gestión de los ministerios, que en algunos casos fueron asumidas por los propios gestores o por órganos especializados por razón de la materia, como la Intervención General de la Administración del Estado o la Junta Consultiva de Contratación Pública;
- b) la **falta de acuerdos o recomendaciones** adoptados por la **Conferencia Sectorial del Plan**.

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**.

Estima el Tribunal que las **conferencias sectoriales departamentales constituyen un instrumento fundamental** para la gestión del Plan y para la distribución de los fondos y de los criterios objetivos seleccionados, que se negocian y acuerdan en cada una de ellas por todos los representantes de las administraciones implicadas.



2. Relativos a la planificación y a la gestión de los recursos destinados al PRTR

En los **Instrumentos de Planificación Estratégica (IPE)** los ministerios debían exponer la totalidad de las actuaciones a realizar y los recursos necesarios. En relación con la elaboración y contenido de una muestra de los IPE, el informe señala el **incumplimiento de los plazos, la falta de firma de los responsables, la omisión de su aprobación por la Comisión, y la ausencia de referencias** a la estimación de los gastos en recursos humanos y medios materiales.

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.

El Tribunal **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 instrumento de apoyo a la planificación de los proyectos.

El RDL 36/2020 preveía, como regla general, la cobertura de las nuevas necesidades derivadas de la ejecución del PRTR con los medios personales preexistentes. Pese a ello, los ministerios pusieron de manifiesto la **escasez de tales medios y propusieron la creación de nuevos puestos**. Para el conjunto de la Administración General del Estado (AGE), a mayo de 2022, se habían creado 1.141 nuevos puestos de trabajo con funciones directamente relacionadas con la gestión del PRTR.

Los **principales problemas** detectados en relación con los nuevos puestos han sido: a) **dificultades** para cubrir los puestos de vigencia temporal, por la reticencia de los departamentos a perder efectivos; b) la **falta de incentivos** para ocupar determinados puestos, por su propia temporalidad o por estar dotados con complementos específicos poco atractivos; c) la **falta de formación específica** para la gestión del PRTR del personal laboral temporal o del interino; y d) la **imposibilidad de realizar con el marco normativo**

actual nombramientos o contrataciones de las mismas personas para todo el período de duración del Plan.

3. En relación con el **diseño e implementación de los sistemas de gestión e información del PRTR, cuyo soporte fundamental es el sistema informático COFFE-MRR, pueden señalarse las siguientes cuestiones:**



Al **no ser posible la carga de información** relativa a la ejecución de los proyectos, debido a los retrasos en el desarrollo de COFFE-MRR, la información sobre el grado de avance y el estado de ejecución de Hitos y Objetivos (HYO) se basa en datos contables que no están disponibles para diversas entidades, 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** en general y una importante debilidad se debe a que los procedimientos fijados no describen claramente las actuaciones a llevar a cabo en casos de retrasos y posibles incumplimientos.



La Orden HFP/1030/2021 regula el proceso de tramitación de las solicitudes de pago, debiendo dar el **sistema informático COFFE-MRR** el soporte necesario mediante la recopilación de la información relativa a la ejecución. Dado el **retraso en su desarrollo**, las dos primeras solicitudes se tramitaron manualmente.



COFFE-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, ni generaba aún los certificados de cumplimiento de los citados HYO, almacenando solo los informes de gestión introducidos manualmente.



El **procedimiento de alta** en COFFE-MRR de los proyectos (que desarrollan los componentes y las medidas del PRTR) llevaba un notable **retraso**.



COFFE-MRR **no permitía recabar las categorías de datos armonizadas** exigidos por el artículo 22.2 d) del Reglamento del MRR 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.

4. En relación con la estructura de control determinada por las normas comunitarias, nacionales y el propio PRTR, cabe destacar algunos aspectos susceptibles de mejora.

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**, sin proveer de unas directrices suficientes pese al cambio de cultura administrativa que ello supone. Por ello, **la existencia de manuales, procedimientos e instrucciones estandarizadas habría favorecido** la mejor implantación de un adecuado control de primer nivel (control interno encomendado al órgano ejecutor) por las entidades decisoras y ejecutoras.

En relación con el **cuestionario de autoevaluación sobre ayudas de Estado y doble financiación** destacaron los niveles de riesgo muy alto del Ministerio de Cultura y Deporte, así como del Ministerio de Educación y Formación Profesional en doble financiación. Además, el control sobre el riesgo de doble financiación apoyado en las declaraciones responsables emitidas por contratistas y beneficiarios de

ayudas presentaba limitaciones.

Las bases de datos utilizadas para registrar la ejecución de ayudas y contratos no estaban siendo utilizadas para efectuar un **análisis de gestión de riesgos** y el sistema informático COFFEE-MRR no incluía aspectos relacionados con riesgos.

En relación con el test de autoevaluación sobre el **principio de no causar daño significativo al medio ambiente (DNSH)** destacaron los niveles de **riesgo muy alto** en el Ministerio de Cultura y Deporte y el Ministerio de Educación y Formación Profesional.

5. En el caso de entidades públicas que no cuenten con órgano interventor, el **control de segundo nivel** (control interno encomendado a un órgano independiente) 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.
6. 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 la comprobación de la competencia del órgano y de la existencia de crédito en lo referente a la fiscalización previa de los actos que aprueben o adquieran compromisos de gasto, **al no haber sido completado** mediante el oportuno acuerdo del Consejo de Ministros donde se fijasen los extremos adicionales a verificar por el órgano interventor.

.....

7. La **igualdad de género** constituye uno de los cuatro pilares del PRTR, quedando alineado con el Objeto de Desarrollo Sostenible (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 la pandemia de COVID-19.

.....

8. En cumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco de la Unión Europea, **España ha 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”** remitido al Tribunal de Cuentas. No obstante, dicha Estrategia no ha sido aprobada en un documento oficial.
9. El **espacio web <https://planderecuperacion.gob.es>**, creado para proporcionar información sobre el MRR y los proyectos relacionados, **permite obtener una visión general** sobre el funcionamiento del PRTR, y suministra, 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, **presenta determinadas carencias de información** (sobre cumplimiento de HYO, información presupuestaria desagregada, datos de ejecución por parte de las Comunidades Autónomas, información detallada sobre los principales instrumentos de distribución de los fondos) cuya incorporación, 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.

10. 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 Comunidades Autónomas, 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.
11. De las **veintiuna páginas web de los departamentos ministeriales** que tienen la condición de entidad decisora o ejecutora de los fondos NGEU, sólo nueve cumplen con todo lo dispuesto en la normativa y 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.
-

■ Valoración Global

A través del MRR integrante del programa *Next Generation* UE, 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 no reembolsables.

La Administración española se ha esforzado para adaptarse a un modelo de gestión con elementos novedosos respecto de los fondos de cohesión europeos tradicionales, y ello en un espacio corto de tiempo.

El modelo de gobernanza, definido principalmente en el RDL 36/2020 y en las Órdenes ministeriales HFP 1030/2021 y 1031/2021, ha sido incorporado por la AGE en un escaso margen temporal para ser adecuadamente interiorizado por todos los órganos y administraciones implicadas y puede reevaluarse de cara a su perfeccionamiento para la gestión de los fondos a percibir del MRR vía préstamos.

La potenciación de las fórmulas de coordinación y homogeneización de actuaciones entre las distintas Administraciones participantes repercute en una más eficiente y eficaz gestión del PRTR. Las ventajas de dicha coordinación beneficiarán, por un lado, a la gestión y reporte de la actividad realizada por los ministerios, para lo cual la Autoridad Responsable, ubicada en el Ministerio de Hacienda y Función Pública, desempeña un papel esencial, y, por otro, al modelo de control definido por el PRTR (especialmente al primer y segundo nivel).

La aplicación soporte de gestión COFFEE-MRR es un elemento crucial para facilitar la buena gestión del PRTR, por lo que debería integrar los distintos factores que propicien un adecuado reporte de hitos y objetivos por todas las entidades competentes. Para convertirse en el instrumento general proyectado debería también integrar (o bien interoperar con las bases de datos y sistemas al efecto) los elementos necesarios para valorar preventivamente los diferentes riesgos que señala el Reglamento del MRR, es decir, doble financiación, incumplimiento del principio DNSH, fraude y conflicto de intereses. También debería ofrecer información sobre los beneficiarios de las ayudas, así como de los contratistas y subcontratistas, en línea con lo señalado en el artículo 22.2 d) del Reglamento del MRR.

Por último, cabe señalar que se ha hecho un importante despliegue de medidas de transparencia y comunicación del PRTR, si bien algunos aspectos pueden mejorarse.

■ Principales recomendaciones

Al Gobierno y al conjunto de órganos gestores de la AGE

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.
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. 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.
3. 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**. Asimismo, se precisa **homogeneizar el control de segundo nivel** en entidades no sometidas a función interventora.
4. Las **páginas web de los distintos departamentos** ministeriales deberían incluir toda la información prevista en el Manual de Comunicación elaborado por la SGFE.
5. 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.

Al Ministerio de
Hacienda y Función
Pública

6. Se recomienda al MHFP que configure **COFFEE-MRR** de tal manera que permita la elaboración, de **forma automatizada**, de 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** en línea con los principios para la protección de los intereses financieros de la Unión.
7. 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 Reglamento del MRR.
8. 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.