DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización sobre las medidas adoptadas para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

(JA 10/2022)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con el apartado 1 del artículo 6 de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, el Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2022 la realización del informe "Fiscalización sobre las medidas adoptadas para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia".

La inclusión de esta fiscalización en el plan de actuaciones trae su causa en la reunión de la Comisión de Coordinación en el ámbito autonómico del Tribunal de Cuentas (TCu) y los Órganos de Control Externo autonómicos (OCEx) celebrada el 11 de febrero de 2022, en la que se destacó la conveniencia de realizar una fiscalización entre el Tribunal de Cuentas y los OCEx sobre el grado de preparación de las Comunidades y Ciudades Autónomas para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Debido al interés común en la materia se acordó la ejecución conjunta de esta actuación. De esta forma, el trabajo se llevará a cabo sobre bases compartidas y consensuadas entre todos los órganos de control, según las especificaciones que se detallan en el apartado 6 del presente documento que refiere a las principales áreas de trabajo y los procedimientos generales de auditoría previstos.

La fiscalización de los procesos de puesta en marcha y ejecución del PRTR se considera una actuación de importancia cuantitativa (dado el volumen de fondos que comporta el plan), así como de actualidad, novedosa e interés social. Este trabajo se prevé que sea el primero de otros sucesivos en los que se evaluarán los resultados obtenidos en la ejecución de tales fondos.

El artículo 4.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Andalucía prevé entre sus funciones, la comprobación, mediante auditorías operativas, de la adecuación de la actividad pública a los principios de economía, eficacia, eficiencia y equidad en cuanto al cumplimiento de los planes y programas establecidos, con especial atención a los relativos a ingresos y gastos. Asimismo contempla entre sus competencias la evaluación de los sistemas de control interno.

2. CONOCIMIENTO DEL ENTORNO Y DE LA MATERIA OBJETO DE FISCALIZACIÓN

2.1. El Instrumento de Recuperación Next Generation de la Unión Europea y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española

La pandemia provocada por la COVID-19 ha tenido un drástico impacto económico y social en el conjunto de los países de la Unión Europea (UE), motivando la necesidad de reaccionar de forma rápida y adoptar medidas que amortigüen el impacto de esta crisis e impulsen la pronta recuperación económica, sentando las bases del crecimiento de las próximas décadas.

Las medidas adoptadas a tal fin por la UE giran en torno a un Marco Financiero Plurianual para 2021-2027 reforzado y a la puesta en marcha del mayor instrumento de estímulo económico jamás financiado por la Unión Europea, el Instrumento Europeo de Recuperación («Next Generation EU»), por valor de 750.000 millones de euros para el conjunto de los Estados miembros.

DIRECTRICES TÉCNICAS

El elemento central del Next Generation EU es el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), al estar dotado con el 90% de los recursos (672.500 millones de euros, de los cuales 360.000 millones se destinarán a préstamos y 312.500 millones de euros se constituirán como transferencias no reembolsables). El criterio de reparto del MRR garantiza un apoyo financiero mayor a aquellos Estados miembros cuya situación económica y social se haya deteriorado más como consecuencia de la pandemia.

El PRTR constituye el instrumento a través del cual se habilita y canaliza el acceso a los fondos europeos del MRR. España podrá recibir hasta 140.000 millones de euros del MRR en transferencias y créditos en el periodo 2021-2026, que se unirán a los fondos del ReactEU (Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa) y al resto de instrumentos previstos en el Marco Financiero Plurianual comunitario para impulsar inversiones y reformas de futuro.

De este volumen de fondos del MRR, 69.528 millones de euros (el 50%) son transferencias no reembolsables, que en su mayoría se ejecutarán entre 2021 y 2023, mientras que el resto corresponde a créditos disponibles, que habrán de ser solicitados antes del 31 de agosto de 2023.

Tanto en el caso de las transferencias como en el de los créditos, el desembolso de los fondos se hace por tramos y está ligado al cumplimiento de los hitos y objetivos que se definan. La adecuada identificación de las administraciones y órganos responsables de su cumplimiento y la implantación de un modelo de gestión orientado a resultados resultan esenciales.

El PRTR fue remitido a Bruselas el 30 de abril de 2021 y aprobado por el Consejo Europeo, a propuesta de la Comisión, el 13 de julio de 2021. El Plan destina a la inversión verde un 39% y a la transformación digital el 29%, superando así los mínimos marcados por el Reglamento del MRR para estas inversiones (37% y 20%, respectivamente).

El Plan descansa sobre cuatro ejes transversales (la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión territorial y social y la igualdad de género) que se desarrollan a través de las siguientes diez políticas palanca:

- 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.

Estas políticas palanca integran a su vez 30 componentes, tanto de tipo regulatorio como de impulso a la inversión, que permiten articular las reformas y los programas de inversión. Los componentes se estructuran, a su vez, en 212 medidas (102 reformas y 110 inversiones) para los que España se ha comprometido a cumplir 220 hitos y 196 objetivos (hitos y objetivos CID)[1]. Tras adoptar esta decisión, España y la Comisión Europea especificaron de común acuerdo en disposiciones operativas[2] el calendario para el seguimiento de ejecución y los indicadores (hitos y objetivos OA).

Dada la estructura política y territorial de España es imprescindible una buena co-gobernanza entre los diferentes niveles de administración pública para que el Plan de Recuperación sea un éxito: el PRTR se configura como un "proyecto de país", en el que para la consecución de los hitos marcados es esencial la cooperación y colaboración de todas las Administraciones Públicas con competencias en los diferentes ámbitos de actuación públicos, así como de los diferentes agentes económicos. En este sentido, una parte muy importante de las inversiones del Plan de Recuperación está siendo articulada a través de transferencias a los gobiernos autonómicos para la financiación de proyectos en su ámbito competencial.

2.2. Marco legal y regulatorio

El marco normativo europeo básico en este ámbito está conformado por el Reglamento (UE) del Consejo 2020/2094, de 4 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 y el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el MRR (Reglamento del MRR). El Reglamento del MRR establece una serie de disposiciones que afectan directamente a la forma en que las administraciones deben ejecutar los fondos, entre ellas:

- la Comisión ejecutará el Mecanismo en régimen de gestión directa, de conformidad con las normas pertinentes adoptadas en virtud del artículo 322 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 8).
- la obligatoriedad de que todas las medidas apoyadas por el MRR respeten el principio horizontal de "no causar perjuicio significativo[3]" (artículo 5.2).
- la necesidad de adopción de medidas para la protección de los intereses financieros de la Unión (artículo 22).

En el ámbito nacional, 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 aborda la creación de estructuras de gobernanza y medidas de planificación de los medios, tanto humanos como materiales, necesarios para la gestión de los fondos europeos del MRR, incorporando asimismo una serie de instrumentos de carácter

[1] La Sección 2 del Anexo de la Decisión del Consejo (CID) relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España establece los hitos y objetivos a cumplir por cada solicitud de desembolso de las medidas contempladas en el PRTR (reformas o inversiones).

[2] Disposiciones Operativas u "Operational Arrangements" (OA) del Plan de Recuperación acordadas por el Gobierno de España y la Comisión Europea.

[3] Este principio se desarrolla en el artículo 17 del Reglamento 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modificar el Reglamento (UE) 2019/2088.

general dirigidos a reducir las barreras normativas y administrativas, así como un conjunto de medidas de modernización de las administraciones públicas, para permitir una gestión más ágil y eficiente que facilite la absorción de los fondos.

Tal y como se indica en su preámbulo, el Real Decreto Ley 36/2020 nace con una vocación de generalidad para todas las Administraciones Públicas. Sin embargo, la Disposición Final Primera (Títulos Competenciales) establece aquellos preceptos que son de aplicación exclusivamente a la Administración General del Estado y el sector público estatal y que, por lo tanto, no resultan de aplicación al sector público autonómico.

El citado Real Decreto 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 y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del PRTR. Estas órdenes se aplican a todas las entidades del sector público como perceptores de fondos, incluyendo a las entidades del sector público autonómico.

Las Comunidades Autónomas (CCAA), en su ámbito competencial, han aprobado normativa similar o complementaria con la misma finalidad de agilizar, flexibilizar y coordinar la tramitación, gestión y ejecución de los fondos del PRTR. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha aprobado el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia.

En el anexo 1 se recoge la relación de la normativa principal aplicable a la presente fiscalización por ámbito, rango normativo y fecha.

2.3. Marco financiero

En el calendario de pagos comunitario se vinculan los ocho desembolsos previstos por las transferencias no reembolsables al cumplimiento de los hitos y objetivos del PRTR, según se recoge en el gráfico nº 1.

CALENDARIO DE PAGOS UE – ESPAÑA



Fuente: II Informe de situación del PRTR (abril de 2022). **Gráfico nº 1**

DIRECTRICES TÉCNICAS

En el ejercicio 2021, España recibió de la Comisión Europea más de 19.000 millones de euros de transferencias del MRR: algo más de 9.000 M€ recibidos en agosto como prefinanciación (el 13% de los 69.528 M€), más 10.000 M€ correspondientes al primer desembolso, vinculados a los primeros 52 hitos del Plan.

A final de abril de 2022 el Gobierno solicitó el segundo desembolso del MRR, por valor de 12.000 millones de euros, que se corresponden al cumplimiento de 31 hitos y 9 objetivos, a los que se ha dado cumplimiento a lo largo del segundo semestre de 2021.

Conforme al procedimiento establecido en el artículo 24 del Reglamento del MRR, una vez alcanzados los correspondientes hitos y objetivos convenidos, el Estado miembro debe presentar a la Comisión una solicitud de pago de la ayuda, debidamente justificada. En el plazo de dos meses desde la recepción de la solicitud de desembolso, la Comisión realizará el análisis y comprobación de la documentación presentada y evaluará si se han cumplido de forma satisfactoria los hitos y objetivos pertinentes establecidos en la decisión de ejecución del Consejo.

Por lo tanto, para que España pueda ir recibiendo los desembolsos de fondos europeos se exige el cumplimiento de los hitos y objetivos comprometidos, en cuya ejecución interviene un conjunto de entidades, incluidas las CCAA.

Las dotaciones necesarias para la financiación de las actuaciones contempladas en el PRTR son incluidas en los Presupuestos Generales del Estado, si bien, como se ha indicado en el apartado 2.1, la arquitectura del PRTR implica la necesidad de distribución territorial de créditos a favor de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Esta distribución se lleva a cabo a través de varios mecanismos:

- La distribución territorial de fondos a través de conferencias sectoriales. Se realiza de acuerdo con lo indicado en el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con las especialidades señaladas en el artículo 44 del RD Ley 36/2020. Según el segundo informe de situación del PRTR, a 21 de abril de 2022 se habían celebrado 75 conferencias sectoriales, en las que el reparto se acuerda en base a variables relevantes para los programas de inversión. Una vez acordada la distribución, esta puede materializarse mediante distintos procedimientos, tales como transferencias presupuestarias, convenios o a través de otros instrumentos de cooperación administrativa.

- La asignación de fondos mediante concesión directa. Tiene carácter extraordinario y por razones de interés público, social y económico, de conformidad con lo indicado en los artículos 22.2 c) y 28 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y con las especialidades indicadas en el artículo 60.3 del RD Ley 36/2020. Este mecanismo se ha utilizado para financiar proyectos piloto con el objetivo de desarrollar mejores prácticas que puedan servir de aprendizaje a otras regiones.

El citado informe de situación del PRTR cifra en más de 13.300 millones de euros los fondos asignados a las Comunidades Autónomas. De ellos, 12.931 millones de euros, el 97%, lo han sido por conferencias sectoriales, mientras que el 3% restante ha sido asignado mediante subvenciones directas, convenios y otros instrumentos (gráfico nº 2).

DIRECTRICES TÉCNICAS

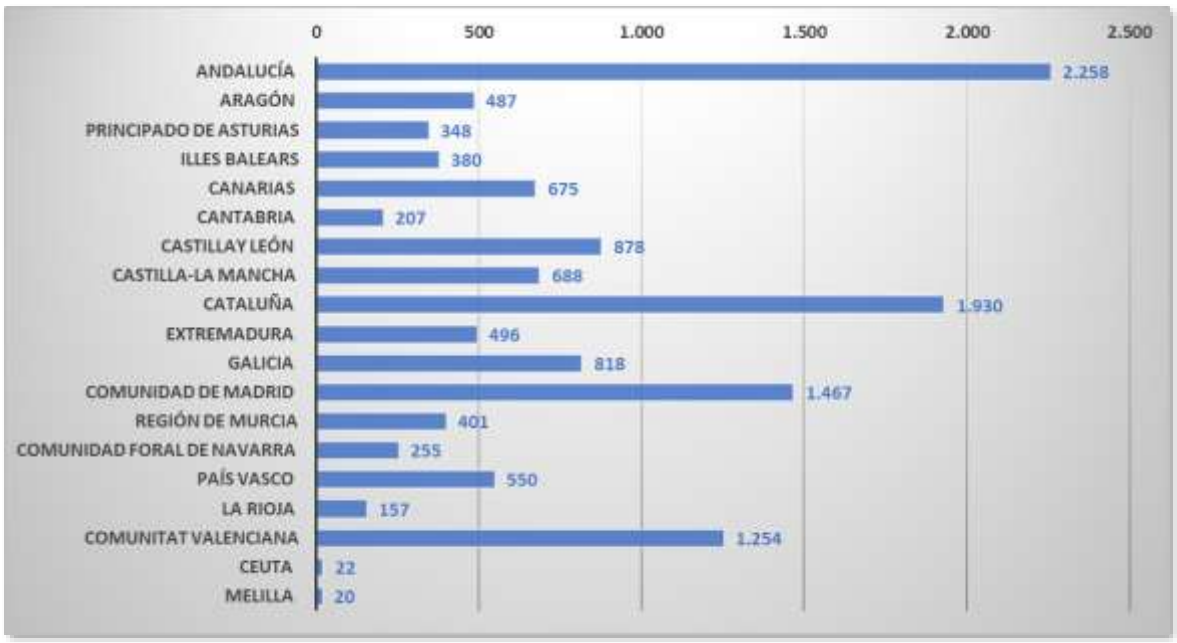
MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE FONDOS A LAS CCAA



Fuente: Elaboración propia TCU, sobre la base del II Informe de situación del PRTR (abril de 2022). **Gráfico nº 2**

En el gráfico nº 3 se muestra la distribución de los fondos, por CCAA.

FONDOS ASIGNADOS A LAS CCAA A FECHA DE 21 DE ABRIL DE 2022



Fuente: Elaboración propia TCU, sobre la base del II Informe de situación del PRTR (abril de 2022). **Gráfico nº 3**

Los fondos son asignados a las CCAA para que éstas aborden las actuaciones precisas para el cumplimiento de los respectivos hitos y objetivos. Al tratarse de ingresos por transferencias legalmente afectados a financiar los proyectos o líneas de acción del PRTR, en caso de no realizarse el gasto o de incumplimiento total o parcial de los objetivos previstos, las CCAA deberán reintegrar los fondos recibidos al Tesoro público de manera total o parcial, según el caso (artículo 37 del Real Decreto Ley 36/2020).

2.4. Estructura organizativa y de control interno. El papel de las Comunidades y Ciudades Autónomas en la ejecución del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia

La Orden HFP/1030/2021 configura el modelo de gestión del PRTR, que de manera resumida se articula a través del siguiente esquema:

Las *entidades decisoras* son los departamentos ministeriales, responsables de los componentes, y para un mismo componente se establecen tantas entidades decisoras como departamentos ministeriales responsables existan. Corresponde a estas entidades la responsabilidad de la planificación y seguimiento de las reformas e inversiones, así como del cumplimiento de sus respectivos hitos y objetivos.

Para alcanzar cada uno de los 30 componentes del Plan, se definen diversas medidas, compuestas por el conjunto de reformas e inversiones que permiten alcanzar los efectos transformadores pretendidos con el respectivo componente. A su vez, los proyectos constituyen el conjunto de acciones, recursos y medios bajo la dirección de un único responsable (entidad ejecutora) que se crea para conseguir, en un plazo determinado de tiempo, la finalidad o resultados para los que se han definido las medidas del PRTR. Por su parte, los subproyectos son la descomposición de parte de un proyecto, o de otro subproyecto, cuando para su ejecución interviene más de una entidad ejecutora. La descomposición en subproyectos lleva asociada la transferencia de recursos económicos y el compromiso de cumplimiento de hitos y objetivos a la entidad ejecutora responsable del subproyecto.

La *entidad ejecutora* es, por tanto, aquella a la que le 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 la entidad decisora. Estas entidades ejecutoras deben cumplir los principios de gestión de la Orden HFP/1030/2021 y realizar una autoevaluación al efecto. En el caso de proyectos, la entidad ejecutora se sitúa siempre en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), ostentando esa responsabilidad, con carácter general, los Ministerios, mientras que en el caso de los subproyectos también pueden intervenir en su ejecución otras entidades de las Administraciones autonómica y local. En concreto, en el ámbito de las CCAA son entidades ejecutoras las consejerías autonómicas o división departamental análoga, tal y como señala la Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaria General de Fondos Europeos, por la que 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 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La Resolución establece en su apartado cuarto la posibilidad de que dichas entidades ejecutoras pueden valerse de otras entidades del sector público con personalidad jurídica distinta, cuya participación en el sistema de gestión del PRTR tendrá carácter instrumental. La participación de estas entidades se hará bajo la responsabilidad y dirección de la entidad ejecutora.

Por su parte, el *órgano gestor* es aquél que, en el ámbito de la entidad ejecutora, es responsable de la elaboración, firma y tramitación del Informe de gestión del proyecto o subproyecto, así como de elaborar la planificación operativa y de suministrar la información de previsión, seguimiento y

cumplimiento de los distintos elementos del proyecto o subproyecto. En el ámbito de la Administraciones Autonómica, el órgano gestor es el titular del órgano que desempeñe funciones análogas a las de Subsecretario en la correspondiente consejería o equivalente[4].

La Orden HFP/1031/2021 remite al Sistema de Información de Gestión y Seguimiento del PRTR, actualmente en desarrollo por la SGFE y denominado CoFFEE-MRR, como instrumento para llevar a cabo la gestión y seguimiento de las medidas y proyectos, así como de los hitos y objetivos y el seguimiento de la ejecución contable y presupuestaria de los gastos asociados a los proyectos. Para cumplir con los requerimientos establecidos en esta Orden, las CCAA y Ciudades Autónomas deberán "…*disponer de los sistemas de control interno que garanticen la validez y fiabilidad de los datos facilitados y su trazabilidad"* respecto de la información de seguimiento de los proyectos y se exige la identificación de las subvenciones y contratos en la Base de Datos Nacional de Subvenciones y en la Plataforma de Contratación del Sector Público respectivamente.

El régimen de control establecido en el PRTR se efectúa en tres niveles: el control de nivel 1 corresponde a los órganos gestores, que han de realizar una autoevaluación de sus procedimientos; el control de nivel 2 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; y el control de nivel 3 es realizado por la Intervención General de la Administración del Estado, en calidad de Autoridad de Control del MRR, y en colaboración con las intervenciones generales de las Comunidades Autónomas, en base a la Estrategia de Auditoría[5] aprobada en febrero de 2022.

2.5. Análisis general en la Comunidad Autónoma de Andalucía

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el ámbito autonómico, según la información facilitada por la Secretaría General de Hacienda durante los trabajos preliminares, a fecha 30 de abril de 2022, existen un total de 11 entidades ejecutoras (cuadro nº 1) y 14 entidades instrumentales que colaboran con las entidades ejecutoras del PRTR (cuadro nº 2). En el cuadro nº 1 se ofrece además el número de subproyectos de cada entidad ejecutora, el importe asignado, el importe recibido y pendiente de recibir.

De conformidad con lo establecido en la Orden HFP/1030/2021 y en la Orden HFP/1031/2021, es entidad ejecutora aquella entidad a la que le 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 la entidad decisora. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, son entidades ejecutoras del PRTR las consejerías autonómicas o división departamental análoga.

[4] En la Comunidad Autónoma de Andalucía, el dictamen emitido por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía determina que la designación de la Viceconsejería sería el criterio más conforme con el artículo 3. m) de la Orden HFP/1031/2021 (en el que se define órgano gestor), si bien también cabría la designación de la Secretaría General Técnica.

[5] De acuerdo con el artículo 21 del Real Decreto Ley 36/2020, la IGAE es la Autoridad de Control del MRR, a quien corresponde las actuaciones derivadas del diseño y ejercicio del control de los fondos que se exijan por la normativa comunitaria. En este sentido, el artículo 19.1.i) del Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, corresponder 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 la IGAE tenga tal condición y de Autoridad de Control del Plan y Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, de acuerdo con su normativa reguladora.

DIRECTRICES TÉCNICAS

Según apartado cuarto.1 de la Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaria General de Fondos Europeos, por la que 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 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, las entidades ejecutoras del PRTR podrán valerse de otras entidades del sector público, distintas de las relacionadas en el apartado anterior, para llevar a cabo las acciones previstas en el PRTR, bajo la responsabilidad y la dirección de la entidad ejecutora. Dichas entidades del sector público no tendrán la consideración de entidades ejecutoras del PRTR, sino que su participación en el mismo tendrá, a los efectos del sistema de gestión establecido en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, un carácter meramente instrumental.

ENTIDADES EJECUTORAS Y DATOS DE SUBPROYECTOS PRTR ANDALUCÍA

M€

CONSEJERÍA	Nº subproyectos	Importe asignado	Importe recibido a 30/04/2022	Importe pendiente
PRESIDENCIA DE LA JA Y CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, ADMÓN.PÚB. E INTERIOR	4	163,94	77,81	86,13
VICEPRESIDENCIA Y CONSEJERÍA DE TURISMO, REG., JUST. Y ADM. LOCAL	10	257,23	13,63	243,60
CONSEJERÍA DE EMPLEO, FORMACIÓN Y TRABAJO AUTÓNOMO	14	257,27	140,07	117,20
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y FINANCIACIÓN EUROPEA	5	282,52	264,82	17,71
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y DEPORTE	15	595,84	382,68	213,16
CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO SOSTENIBLE	16	304,92	304,92	0,00
CONSEJERÍA DE TRANSF. ECON., INDUSTRIA, CONOCIMIENTO Y UNIVERSIDADES	5	37,31	12,97	24,34
CONSEJERÍA DE SALUD Y FAMILIAS	5	147,55	77,50	70,05
CONSEJERÍA DE IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y CONCILIACIÓN	40	449,87	282,36	167,51
CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	4	582,89	484,89	98,00
CONSEJERÍA DE CULTURA Y PATRIMONIO HISTÓRICO	8	23,54	7,29	16,24
TOTAL	**126**	**3.102,88**	**2.048,94**	**1.053,94**

Fuente: Secretaría General de Hacienda. Elaboración propia. **Cuadro nº 1**

ENTIDADES INSTRUMENTALES COLABORADORAS DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS PRTR

AGENCIA DIGITAL DE ANDALUCÍA
SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO
AGENCIA ANDALUZA DE LA ENERGÍA
AGENCIA PÚBLICA ANDALUZA DE EDUCACIÓN
AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA DE ANDALUCÍA
SERVICIO ANDALUZ DE SALUD
INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER
AGENCIA DE SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA DE ANDALUCÍA
AGENCIA DE OBRA PÚBLICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
AGENCIA ANDALUZA DE INSTITUCIONES CULTURALES
INSTITUTO ANDALUZ DEL PATRIMONIO HISTÓRICO
ESCUELA ANDALUZA DE SALUD PÚBLICA, S.A.
FUNDACIÓN PÚBLICA ANDALUZ PROGRESO Y SALUD
CETURSA SIERRA NEVADA, S.A.

Fuente: Secretaría General de Hacienda. **Cuadro nº 2**

2.6. Identificación del personal responsable de contacto

El interlocutor para este trabajo es el Coordinador General de la Secretaría General de Hacienda de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea.

3. OBJETIVOS Y TIPO DE FISCALIZACIÓN

3.1. Tipo de fiscalización

La actuación fiscalizadora propuesta se trata de una **auditoría operativa** de sistemas y procedimientos.

La fiscalización operativa consiste en la revisión independiente, objetiva y fiable, realizada por personal técnico cualificado, que tiene por objeto verificar si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades, organizaciones y empleo de los recursos de la entidad fiscalizada cumplen con los principios de eficacia, eficiencia y economía, con la finalidad de, una vez concretadas las posibles deficiencias, recomendar las oportunas propuestas de mejora. En el marco de esta definición general de auditoría operativa, tienen cabida las auditorías de sistemas y procedimientos, que son aquellas que consisten en la revisión analítica de los existentes en una organización y del entorno en el que se desarrollan, con la finalidad de determinar si se han tenido en cuenta los principios de buena gestión, se han aplicado los correspondientes controles de calidad y se ha obtenido un resultado que satisface las necesidades de los demandantes, ya sean estos propios de la organización o externos a la misma.

Esta fiscalización se desarrollará de conformidad con los principios fundamentales de la auditoría operativa (ISSAI-ES 300), las normas y directrices para la fiscalización operativa (ISSAI-ES 3000) de las Instituciones Públicas de Control Externo y las NIA-ES-SP en aquellos casos que resulten de aplicación para esta tipología de auditoría. Además, se tendrá en cuenta, entre otros, el Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión del Tribunal de Cuentas y el Manual de Auditoría de Gestión del Tribunal de Cuentas Europeo.

Si bien en las auditorías operativas no se emite opinión sino que los resultados se presentan en forma de conclusiones, todo trabajo de auditoría debe tener una seguridad sobre los resultados y valoraciones correspondientes alcanzados. En este sentido, el apartado 18 de la ISSAI-ES 300 Principios fundamentales de auditoría del sector público, señala que *"Al igual que en todas las fiscalizaciones, los destinatarios de los informes de fiscalización operativa desean confiar en su contenido para tomar sus decisiones. Por lo tanto, esperan informes que generen confianza y cuyas conclusiones estén basadas en las evidencias obtenidas. En consecuencia, en este tipo de fiscalizaciones se deben proporcionar observaciones, en todos los casos, basadas en evidencias suficientes y adecuadas, evitando informes inapropiados. Sin embargo, normalmente no se espera que las fiscalizaciones operativas emitan una opinión general sobre economía, eficiencia y eficacia, comparable a la opinión de las fiscalizaciones de estados financieros. Por lo tanto, esto no es una exigencia del marco de ISSAIs"*. En este trabajo la **seguridad** será razonable ya que la metodología en relación con los objetivos propuestos permitirá obtener evidencia suficiente y adecuada para la emisión de conclusiones válidas y confiables.

El **tipo de compromiso** adquirido con esta actuación es de informe directo, que tal como establece el punto 29 de la ISSAI 100 Principios fundamentales de auditoría del sector público, se define como aquel compromiso en el que el auditor es quien mide o evalúa la materia/asunto en cuestión de acuerdo con los criterios. El auditor selecciona la materia/asunto y los criterios, tomando en consideración el riesgo y la importancia relativa. El resultado de la medición del asunto en cuestión, con base en los criterios, se presenta en el informe de auditoría en forma de hallazgos, conclusiones, recomendaciones o un dictamen. La auditoría también puede proporcionar nueva información, análisis o una mejor comprensión del asunto.

Por otro lado, el **enfoque de fiscalización** que se pretende abordar, según prevé el apartado 23 de la ISSAI-ES 300, es un enfoque orientado al sistema, que examina el funcionamiento adecuado de los sistemas y procedimientos de gestión.

3.2. Objetivos

La fiscalización se centra en determinar si la Comunidad Autónoma de Andalucía ha adoptado las medidas necesarias para la implementación del PRTR. A tal fin, los objetivos de fiscalización se concretan en las tres preguntas siguientes:

1. ¿Se han establecido sistemas de gobernanza adecuados para la gestión del PRTR?
2. ¿Se han adoptado las medidas precisas para que la gestión de RRHH se ajuste a las necesidades derivadas del PRTR?
3. ¿Se han adaptado los procedimientos, sistemas de gestión y sistemas de información a los requerimientos del PRTR?

En relación con estos objetivos, se comprobará si se ha dado cumplimiento a las previsiones normativas relativas al sistema de gestión y control del PRTR que resultan de aplicación, se analizará el desarrollo normativo efectuado por la Comunidad Autónoma de Andalucía y se comprobará la implantación efectiva de los sistemas y procedimientos derivados del marco normativo resultante.

En el anexo 2 se recoge el desglose preliminar de las subpreguntas asociadas a cada pregunta. Dicha formulación se ha elaborado, de forma consensuada con el resto de OCEXs, con vocación de estabilidad aunque debe ser flexible para adaptarse al mejor conocimiento de la materia o a nuevos datos en función de si se concluye o no durante el trabajo de campo que las preguntas y subpreguntas están siendo idóneas para alcanzar los objetivos inicialmente pretendidos. En todo caso, cabe reseñarse el contenido del punto 36 de la ISSAI-ES-300, que indica que el informe debe recoger los resultados de las preguntas planteadas durante la fiscalización o dar cumplida cuenta de por qué no fueron contestadas adecuadamente. Como alternativa, los auditores deben considerar la posibilidad de reformular las preguntas para ajustarse a la evidencia obtenida.

3.3. Alcance

El alcance objetivo está constituido por las medidas normativas, organizativas, de planificación y de adaptación de los sistemas de gestión, procedimientos y sistemas de información llevadas a cabo para la implementación del PRTR en el ámbito autonómico.

El ámbito temporal de la fiscalización se extiende desde el 01/01/2021 hasta el 30/04/2022[6], sin perjuicio de que se efectúen los exámenes y comprobaciones relativos a periodos anteriores y posteriores que se consideren necesarios para el cumplimiento de los objetivos programados.

El alcance subjetivo lo conforma la Administración General de la Junta de Andalucía.

4. INFORME A EMITIR

Si bien las normas de auditoría no establecen un modelo a emitir para las auditorías operativas, las orientaciones generales del contenido de este tipo de informes se determinan en el punto 36 de la ISSAI-ES-300. Se requiere que esté estructurado lógicamente y que presente una clara relación entre los objetivos, los criterios, las observaciones, las conclusiones y las recomendaciones.

Se propone el siguiente índice general:

1. Introducción
2. Responsabilidad de los órganos de la Junta de Andalucía en relación con el PRTR
3. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía
4. Objetivos, alcance y metodología
5. Conclusiones
6. Recomendaciones
7. Apéndices

5. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPO Y CALENDARIO PREVISTO

5.1. Equipo de auditoría

El consejero responsable de la actuación es Daniel Albarracín Sánchez. El equipo de trabajo está formado por dos auditoras y un técnico de auditoría.

5.2. Presupuesto de tiempo

La estimación de la distribución de horas del equipo de auditoría que se corresponde con este calendario de trabajo se muestra en el siguiente cuadro:

	Año	Días laborables	Horas laborables	Horas auditora 1	Horas auditora 2	Horas técnico	Total horas
Mayo	2022	19	133	35	35	21	91
Junio	2022	21	147	42	42	147	231
Julio	2022	21	147	42	42	147	231
Agosto	2022	22	154	-	-	-	-
Septiembre	2022	22	154	66	66	154	286
Octubre	2022	20	140	60	60	140	260
Total		**267**	**1.869**	**245**	**245**	**609**	**1.099**

Según el cuadro anterior, este trabajo podría requerir un total de 1.099 horas.

[6] Si bien la fecha de corte de este trabajo es el 30 de abril, el TCU en su informe global pretende extender el mismo hasta el 31 de mayo de 2022.

5.3. Calendario previsto

El calendario previsto es el siguiente:

	Fechas
Carta de inicio de las actuaciones	14/03/2022
Inicio de la planificación	Mayo 2022
Finalización de la planificación (DT)	Junio 2022
Inicio de los trabajos de campo	Junio 2022
Finalización de los trabajos de campo	Septiembre 2022
Borrador de informe (entrega a consejero)	Octubre 2022

DIRECTRICES TÉCNICAS

Anexo 1. Principal normativa aplicable

Ámbito europeo

Reglamento (UE) del Consejo 2020/2094, de 4 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el MRR.

Decisión de Ejecución del Consejo de 16 de junio de 2021 relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España. Anexo de la Propuesta de Decisión.

Ámbito estatal

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.

Decreto 484/2019, de 4 de junio, por el que se regula la composición y funciones de las Comisiones delegadas del Gobierno.

Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

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 y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Resolución de 13 de octubre de 2021, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaría General de Fondos Europeos, por la que 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 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Ámbito autonómico

Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía.

Anexo 2. Preguntas y subpreguntas de auditoría

PREGUNTA	SUBPREGUNTA
1. ¿Se ha establecido un sistema de gobernanza adecuado?	1. ¿Han realizado la Comunidad Autónoma un desarrollo normativo propio para la gestión de los fondos del PRTR?
	2. ¿Existen estructuras encargadas de la dirección, coordinación y seguimiento de las actuaciones de la Comunidad Autónoma en el marco del PRTR?
	3. ¿Se han implementado instrumentos de planificación para la gestión de los subproyectos del PRTR, que permitan la consecución de los hitos y objetivos, la gestión de riesgos y la toma de decisiones?
	4. ¿Se proporciona información periódica sobre la ejecución del PRTR efectuada por la Comunidad Autónoma?
	5. ¿Se han puesto en marcha iniciativas para fomentar y facilitar el conocimiento y acceso a los fondos por parte de los interesados?
2. ¿Ha adoptado la Comunidad Autónoma las medidas precisas para que su gestión de recursos humanos se ajuste a las necesidades del PRTR?	1. ¿Dispone la Comunidad Autónoma de desarrollo normativo específico, en el marco de planificación y de gestión de los recursos humanos, que responda a las necesidades derivadas de la ejecución de fondos asociados al PRTR?
	2. ¿Ha realizado la Comunidad Autónoma una planificación estratégica para la gestión de los recursos humanos dedicados al PRTR?
	3. ¿Se han adoptado medidas de gestión de personal para dar cobertura a las necesidades de recursos humanos derivadas de la implementación del PRTR?
	4. ¿Se han detectado las necesidades de formación para la ejecución de los fondos del PRTR y realizado actividades para reforzar los conocimientos?
3. ¿Se han adaptado los procedimientos, sistemas de gestión y sistemas de información a los requerimientos del PRTR?	1. ¿Se ha adaptado el sistema de gestión a los principios de gestión del PRTR?
	2. ¿Se han adoptado medidas normativas para agilizar y simplificar la tramitación de las subvenciones, contratos y otros instrumentos de gestión?
	3. ¿Se han adoptado mecanismos para adaptar, de una manera homogénea y normalizada, la tramitación de las subvenciones, contratos y otros instrumentos a los requerimientos del PRTR?
	4. ¿Se han reforzado los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, mediante la aprobación, entre otros, de los correspondientes planes de medidas antifraude?
	5. ¿Se han adaptado los sistemas de información a las necesidades de gestión del PRTR?
	6. ¿El marco de gestión y control presupuestario implantado permite un adecuado seguimiento de los fondos asociados al PRTR y una gestión presupuestaria ágil y flexible?