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

Introducción y objetivo

Esta fiscalización, incluida en el plan de actuaciones de la Cámara de Cuentas de Andalucía de 2022, se ha desarrollado de forma coordinada entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo autonómicos, y será la base de un informe global de todas las Comunidades Autónomas que elaborará el Tribunal de Cuentas.

El objetivo general propuesto ha sido concluir sobre las medidas adoptadas por la Junta de Andalucía para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) en el periodo que comprende el alcance temporal (1 de enero de 2021 al 31 de mayo de 2022), en concreto y principalmente, en relación con los sistemas de gobernanza, los recursos humanos y los sistemas de gestión y de información. Se trata de una auditoría operativa de sistemas y procedimientos que examina el adecuado diseño y funcionamiento de los sistemas y procedimientos de gestión del PRTR.

En el Consejo Europeo de julio de 2020, con objeto de dar respuesta a la crisis originada por el Covid-19, se pusieron en marcha una serie de medidas de recuperación entre las que se encontraba un instrumento de estímulo económico financiado por la Unión Europea, el Instrumento Europeo de Recuperación («Next Generation EU»), por importe de 750.000 M€. El elemento central de este instrumento es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) al estar dotado con el 89,67% de los recursos, 672.500 M€, de los cuales 360.000 M€ se destinarán a préstamos y 312.500 M€ se constituirán como transferencias no reembolsables.

España podrá recibir de este mecanismo hasta 140.000 M€, a través de transferencias no reembolsables y créditos. En ambos casos el desembolso de los fondos se hace por tramos y está ligado al cumplimiento de los hitos y objetivos que se definan, ya que el modelo de gestión está orientado a la consecución de resultados.

El instrumento a través del que se canaliza el acceso a los fondos europeos del MRR es el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR), aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021.

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 diez políticas palanca. Estas políticas palanca integran a su vez 30 componentes, tanto de tipo regulatorio como de impulso a la inversión, que se desagregan 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].

[1] Los Hitos y Objetivos CID son aquellos cuya consecución es imprescindible para poder solicitar los desembolsos de los fondos del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia. La Sección 2 del Anexo de la Decisión de Ejecución 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).

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Las responsabilidades para la gestión y ejecución del PRTR recaen en diversos órganos de la administración estatal, autonómica y local. De esta forma, entre otros: la autoridad responsable es la Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda y Función Pública con competencias de coordinación entre todos los entes implicados; las entidades decisoras son los Ministerios a los que les compete la planificación y seguimiento de las reformas e inversiones; la autoridad de control es la Intervención General de la Administración del Estado; y las entidades ejecutoras a las que les corresponde la ejecución de los proyectos o subproyectos de las correspondientes reformas e inversiones.

En el ámbito de la Junta de Andalucía hay 11 entidades ejecutoras que se corresponden con las consejerías. Asimismo, 14 entidades instrumentales colaboran con tales entidades ejecutoras.

La aplicación informática de gestión del PRTR, cuyo diseño y gestión, según la propia normativa, compete a la autoridad responsable (Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda y Función Pública), recibe la denominación de CoFFEE-MRR (Plataforma Común de Fondos Europeos, módulo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia). A la fecha de finalización del trabajo de campo de este informe (septiembre de 2022) no se encuentra operativa para las Comunidades Autónomas.

Principales conclusiones y recomendaciones

A continuación, se exponen las principales conclusiones del informe junto con, en su caso, las recomendaciones formuladas.

- Una parte muy importante de las inversiones del PRTR está siendo articulada a través de transferencias a las Comunidades Autónomas para la financiación de proyectos en su ámbito competencial.

A 31 de mayo de 2022, a Andalucía le correspondía un 17,24% (3.484,20 M€) de fondos del PRTR respecto del total asignado a las Comunidades Autónomas (20.205,30 M€). A dicha cuantía hay que adicionarle 126,59 M€ de transferencias finalistas de la Administración General del Estado provenientes de 2020 asociadas al MRR. Por tanto, el total de los fondos vinculados al MRR asciende a 3.610,81 M€.

De este total, más del 80% se destina a las siguientes políticas palanca: el 29,55% (1.067,00 M€) a la política palanca I “Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación”; el 11,64% (420,44 M€) a la V “Modernización y digitalización del ecosistema de nuestras empresas”; el 20,14% (727,27 M€) a la VII “Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades”; y el 19,15% (691,55 M€) a la VIII “Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo”.

Por entidad ejecutora, el 73,20% de los fondos se gestionan por las Consejerías de Fomento, Infraestructura y Ordenación del Territorio (22,71%, 820,02 M€); Educación y Deporte (18,03%, 651,11 M€); Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (13,15%, 474,72 M€); Hacienda y Financiación Europea (9,95%, 359,14 M€); y Agricultura, Ganadería y Pesca y Desarrollo Sostenible (9,36%, 337,87 M€).

En el ejercicio 2021, el grado de ejecución global asciende al 10,37%, siendo para las actuaciones del PRTR del 7,29% y para las líneas de subvenciones vinculadas al MRR procedentes de 2020 del 18,79%.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Dado el bajo grado de ejecución de los gastos se produce una significativa desviación positiva de financiación a 31 de diciembre de 2021 que asciende a 1.681,69 M€.

A 31 de mayo de 2022, el grado de ejecución global se sitúa en el 4,99%, considerando lo ejecutado respecto del total de crédito presupuestado en los ejercicios 2021 y 2022.

En relación con lo anterior, se propone establecer medidas que permitan una ejecución eficaz y mayor agilidad en la tramitación de los distintos proyectos orientadas a agotar la financiación extraordinaria asignada derivada del MRR, dado el horizonte temporal de ejecución asociado al PRTR, maximizando así el impacto de esta fuente de financiación adicional en los servicios públicos. Entre estas medidas, la simplificación y racionalización de todas las fases de los procedimientos, así como la implantación de actuaciones administrativas automatizadas.

- La Junta de Andalucía ha realizado un desarrollo normativo propio para la gestión de los fondos europeos cuyo alcance abarca por tanto al Instrumento Europeo para la Recuperación. Se trata del 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 (DL 3/2021 en adelante). Este Decreto Ley recoge especialidades normativas relativas, entre otras, a la ordenación de la estructura de coordinación, gestión presupuestaria y de los recursos humanos, contratación, subvenciones y convenios.

- No se han formalizado, salvo en el caso de la Agencia Andaluza de la Energía, los instrumentos jurídicos entre las entidades ejecutoras y las entidades instrumentales en los que se recoja la forma de transferir los recursos y las obligaciones de la entidad instrumental, incumpliéndose la Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaría General de Fondos Europeos.

Se recomienda adoptar las medidas pertinentes que permitan la formalización de tales instrumentos jurídicos.

- Hasta agosto de 2022 la Secretaría General de Hacienda ha sido el órgano que ha asumido la coordinación del PRTR, no siendo hasta dicha fecha cuando a la Dirección General de Fondos Europeos se le ha asignado dicha atribución, recogiéndose incluso de forma expresa en el nuevo Decreto de estructura de la Consejería.

Las estructuras de dirección, coordinación y seguimiento de los fondos europeos y, por ende, del PRTR la conforman la Comisión Delegada para la Estabilidad Presupuestaria y la Sostenibilidad Financiera, el Comité Técnico para el Seguimiento de la Ejecución de los Fondos Europeos y los Grupos de Trabajo. No obstante, en la práctica no han llevado a cabo algunas de las funciones que les han sido atribuidas por la normativa.

- No se han elaborado guías, manuales u orientaciones que regulen, normalicen y coordinen la aplicación de criterios uniformes y homogéneos para todas las entidades ejecutoras sobre materias tales como subvenciones y convenios, publicidad y transparencia, instrumentos de planificación estratégica de gestión y autoevaluación del riesgo.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Por ello, se sugiere impulsar su elaboración.

- De los documentos de planificación existentes se ha constatado que, si bien la Estrategia para la Transformación Económica de Andalucía Horizonte 2027 y otros cinco planes estratégicos hacen alusión al PRTR, no se vincula de forma directa sus actuaciones con los objetivos del PRTR.

Debería introducirse en los documentos de planificación estratégica, que abarquen el alcance temporal de los fondos Next Generación, referencias a esta fuente de financiación, identificando no solo la alineación con los objetivos generales de estos fondos sino también su integración, vinculación y contribución a la consecución de los hitos y objetivos de las políticas palancas, componentes y medidas del PRTR.

- La Junta de Andalucía ha creado y habilitado a partir del 28 de abril de 2022 una sección específica en la página web de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea dedicada al PRTR, como punto de acceso centralizado a la información relativa al Plan. Su contenido se basa en información de carácter divulgativo y enlaces a las fuentes de información disponibles en la web central del PRTR. De la información publicada en dicha sección no es posible obtener una visión conjunta acerca de la gestión efectuada sobre los fondos del PRTR que permita conocer las asignaciones, los proyectos, el desarrollo de las reformas y las inversiones, el grado de ejecución, así como los avances en el cumplimiento de los hitos y objetivos.

Se recomienda estudiar y, en su caso, elaborar directrices sobre la información que convendría publicar acerca del PRTR tanto para darle publicidad a sus actuaciones y llegar a los potenciales usuarios como para ofrecer de forma detallada y completa la gestión efectuada, en formatos que permitan el tratamiento de dicha información de cara a su análisis, así como que sea fácilmente accesible para los interesados. Asimismo, publicar información del PRTR en torno a la ejecución y seguimiento de hitos y objetivos de los proyectos y subproyectos correspondientes a Andalucía que permita tener una visión global de su desarrollo en nuestra Comunidad.

- No se ha elaborado ningún instrumento de planificación estratégica de gestión de recursos humanos en relación con el PRTR en el que conste, entre otros, un análisis de las cargas de trabajo y las necesidades de personal, incumpliéndose el art. 7 del DL 3/2021.

Sería aconsejable realizar análisis de las cargas de trabajo previsibles en las entidades ejecutoras e instrumentales intervinientes en la gestión de los fondos del MRR, a la vista de las magnitudes presupuestarias asignadas, de las actividades originadas por los mismos, así como de los recursos disponibles, para poder evaluar de forma justificada las posibles necesidades de medios humanos complementarios. Dicho análisis y sus resultados debieran contenerse en un instrumento global de planificación de recursos humanos.

- Durante el año 2021 no se ha llevado a cabo ninguna formación organizada por la Junta de Andalucía relacionada con el PRTR, a pesar de que la propia normativa (artículo 13.2 del DL 3/2021) establecía que se contaría, para el ejercicio de 2021, con financiación y capacidad de gestión adicional a la inicialmente contemplada en el presupuesto en materia de formación. En el ejercicio 2022 se han

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

celebrado 3 cursos y 7 webinars incluidos en el plan emergente elaborado en los primeros meses de dicho año.

Se sugiere fomentar y seguir realizando formación especializada en torno al PRTR dirigidas al personal encargado de la gestión y ejecución de tales fondos, teniendo en cuenta la prioridad que debiera tener en los planes de formación tales actividades formativas dado el horizonte temporal de ejecución, la especialidad y las competencias orientadas al cumplimiento de objetivos que requiere.

- Los órganos de la Junta de Andalucía no han realizado la autoevaluación de los procedimientos, incumpliéndose la exigencia prevista en 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. No obstante, con motivo de la realización de este trabajo se han cumplimentado los cuestionarios previstos en la normativa por todas las entidades ejecutoras, obteniéndose un riesgo promedio alto, sin que conste la adopción de medidas tendentes a la reducción del mismo. Se observan heterogeneidad y debilidades en su cumplimentación.

Sería aconsejable adoptar y difundir criterios homogéneos y orientaciones para la realización de las autoevaluaciones periódicas previstas en la normativa en aras de conseguir que su cumplimentación se lleve a cabo siguiendo unas pautas y criterios comunes. Asimismo, adoptar las medidas oportunas que permitan mejorar los resultados de las autoevaluaciones de riesgos para garantizar niveles de riesgos bajos y la incorporación de los principios de gestión obligatorios.

- Al margen de las previsiones normativas, no se han adoptado mecanismos que permitan la introducción de los principios de gestión del PRTR de una manera homogénea y normalizada en la tramitación de subvenciones y convenios.

Por ello, habría que establecer bases reguladoras estándar de las convocatorias de subvenciones que permitan introducir de forma coordinada y homogénea los principios de gestión obligatorios del PRTR en el procedimiento de concesión de subvenciones.

- El Plan de Medidas Antifraude para la gestión de los Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía se aprobó por el Consejo de Gobierno el 27 de abril de 2022, incumpliéndose el plazo previsto en el art.6 de la Orden 1030/2021. Este Plan se configura como un plan común para todo el sector público autonómico, si bien se prevé la adaptación del mismo por las entidades que participan en la ejecución del mismo.

Se han elaborado 21 adaptaciones al PMA, estando pendientes las adaptaciones correspondientes a dos entidades.

Se proponen varias recomendaciones al respecto: culminar las adaptaciones pendientes del Plan de Medidas Antifraude, teniendo en cuenta las particularidades de las distintas entidades; realizar el seguimiento y evaluar el Plan de Medidas Antifraude y las adaptaciones del mismo; e impulsar la elaboración de un Código de Ética y/o de Conducta para toda la Junta de Andalucía, instrumentos de cultura ética esenciales para la lucha contra el fraude.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

- La Junta de Andalucía dispone, a través de GIRO (Sistema de Gestión Integrada de Recursos Organizativos), de la información contable de seguimiento del PRTR, elaborándose mensualmente desde mayo de 2022 un boletín interno con datos presupuestarios. Sin embargo, no se cuenta con información global agregada sobre el seguimiento de hitos y objetivos a nivel de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Resulta esencial continuar adaptando los sistemas de control interno para garantizar la validez y fiabilidad de los datos generados del PRTR, en consonancia con los requerimientos de información previstos en la normativa, ello con independencia del estado de implantación del CoFFEE-MRR. En este sentido, en aras de efectuar el seguimiento y control de estos fondos, debiera poderse disponer de información centralizada y global de todos los subproyectos de la CAA, no solo a nivel contable sino también acerca del cumplimiento de hitos y objetivos.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46