CÁMARA DE CUENTAS
DE ANDALUCÍA

DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización de seguimiento de conclusiones y recomendaciones realizadas en el informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas por la Junta de Andalucía para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)

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 2025 la realización del informe fiscalización de seguimiento de conclusiones y recomendaciones realizadas en el informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas por la Junta de Andalucía para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

La normativa reguladora de los OCEX destaca, con carácter general, la importancia de que los informes de fiscalización incluyan propuestas de mejora y recomendaciones que contribuyan a la mejora de la gestión del sector público, y a realizar posteriormente un adecuado seguimiento respecto de su cumplimiento.

El seguimiento de los resultados de las fiscalizaciones y recomendaciones realizadas permite determinar y evaluar la eficacia que han tenido las medidas adoptadas. Asimismo, es una actividad independiente que aumenta el valor del proceso de fiscalización mediante el fortalecimiento del impacto de esta, y alienta a las entidades fiscalizadas y a otros destinatarios de los informes a tener en cuenta lo manifestado en los mismos. El seguimiento no se limita a la aplicación de las recomendaciones, sino que se dirige a comprobar si la entidad fiscalizada ha tomado las medidas adecuadas para solventar las deficiencias detectadas y las ha corregido tras un periodo razonable de tiempo.

El seguimiento de un informe de fiscalización debe concentrarse en las conclusiones y recomendaciones que sigan siendo relevantes en el momento de realizar el seguimiento y adoptar un enfoque imparcial e independiente. Desde un punto de vista conceptual, el cumplimiento de las recomendaciones no debe constituir un fin en sí mismo, sino que se orienta a verificar la desaparición de la situación de hecho originaria de la deficiencia que dio lugar a la recomendación. Por tanto, el seguimiento no debe restringirse exclusivamente a la comprobación de la implementación de las recomendaciones, sino que, lato sensu, debe entenderse como el conjunto de las actuaciones dirigidas a la comprobación de la desaparición de las deficiencias puestas de manifiesto en fiscalizaciones previas.

En este sentido el Plan estratégico de la Cámara de Cuentas 2023-2026 dentro del eje 1 *Contribuir a la mejora y eficiencia del funcionamiento del sector público andaluz y a la implementación de mecanismos de buena gestión pública*, incluye el objetivo estratégico 1.1.5, *fomentar el seguimiento de las recomendaciones como garantía de corrección de las deficiencias detectadas e implantación de las propuestas de mejora*.

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su sesión celebrada el día 30 de enero de 2023, acordó aprobar el Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas por la Junta de Andalucía para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Dicha fiscalización se realizó de manera conjunta entre el Tribunal de Cuentas y los OCEx, por lo que además del citado informe, el Tribunal de Cuentas aprobó el 20 de diciembre de 2023, 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. Dicha actuación fiscalizadora fue una auditoría operativa de sistemas y procedimientos.

El Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas por la Junta de Andalucía para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia incluyó **23 conclusiones y 17 recomendaciones** en relación con la asignación y ejecución de fondos, el marco de gobernanza, los recursos humanos: planificación, gestión y formación y el modelo de gestión. **Anexo 1**

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

2.1 Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es el instrumento que concentra el mayor volumen de fondos del instrumento temporal de recuperación NextGenerationEU implementado para contribuir a la reparación de los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia del coronavirus, dirigido a alcanzar una Europa más ecológica, digital, resiliente y mejor adaptada a los retos actuales y futuros. Los fondos europeos NextGenerationEU están dotados con 806.000 M€ de los que en torno a 160.000 M€ están asignados a España.

Por su parte, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) concentra el 89,80% (723.800 M€) de los fondos europeos NextGenerationEU. El acceso a los fondos del MRR requería la previa aprobación por la Comisión Europea de Planes Nacionales de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) elaborados por cada Estado Miembro, que para el caso español se aprobó por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021. El Plan descansa sobre cuatro ejes transversales (transición ecológica, transformación digital, cohesión territorial y social e 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

El importe asignado a España del MRR para el período 2021-2026 es de 148.000 M€ aproximadamente, la mitad de ellos para transferencias (77.234 M€). La asignación de recursos a las Comunidades Autónomas se realiza, fundamentalmente, mediante conferencias sectoriales, como órgano de colaboración multilateral clave entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que se materializa mediante transferencias presupuestarias, convenios u otras formas de colaboración, y mediante subvenciones directas, de carácter excepcional, concedidas por Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros.

2.2 Asignación y ejecución de fondos a 31 de diciembre de 2023[1]

Según datos de la Secretaría General de Presupuestos, Gastos y Financiación Europea de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos de la Junta de Andalucía[2], el importe del MRR asignado a la Comunidad Autónoma de Andalucía a diciembre de 2023, incluyendo los fondos recibidos en 2020 y vinculados al citado fondo[3], ha sido de 4.217,5 M€ (3.937,4 M€ a cierre de 2022), significativos del 17% del total asignado a Comunidades Autónomas (24.827,9 M€). El desglose de las asignaciones de crédito a las Comunidades Autónomas y para la Comunidad Autónoma de Andalucía por ejercicio de asignación se incluye en el cuadro nº 1.

ASIGNACIÓN FONDOS DEL PRTR A LAS CCAA Y ANDALUCÍA

M€

	ASIGNADO A CCAA	ASIGNADO A ANDALUCÍA	%
Ejercicio 2020	685,4	126,6	18,5%
Ejercicio 2021	16.521,1	2.844,9	17,2%
Ejercicio 2022	6.121,1	968,4	15,8%
Ejercicio 2023	1.500,3	277,7	18,5%
Total	**24.827,9**	**4.217,5**	**17,0%**

Fuente: Boletín MRR a cierre de ejercicio 2023. Elaboración propia **Cuadro nº 1**

Nota: En el cuadro se incluyen 126,6 M€ de transferencias finalistas recibidas en 2020 para actuaciones que los Ministerios de Educación y Transición Ecológica identifican dentro del MRR.

La ejecución presupuestaria de los fondos vinculados al PRTR por anualidades de asignación se muestra en el cuadro nº 2, en el que se incluyen tanto las transferencias finalistas provenientes de 2020 vinculadas al MRR, como el resto de los fondos asignados hasta diciembre de 2023.

EJECUCIÓN DE LAS ASIGNACIONES DEL MRR

M€

Importe asignado	Derechos reconocidos					Pendiente de reconocimiento	Grado de ejecución
	2020	2021	2022	2023	Total		
4.217,5	**126,6**	**1.604,1**	**1.429,6**	**452,3**	**3.612,6**	**605,0**	**85,7%**

Fuente: Boletín MRR cierre de ejercicio 2023. Elaboración propia. **Cuadro nº 2**

Nota: En el cuadro se incluyen 126,6 M€ de transferencias finalistas provenientes de 2020 vinculadas al MRR. En los derechos reconocidos de 2023 no se incluyen 0,4 M€ de reintegros recibidos de terceros.

[1] En este documento de directrices técnicas se van a mostrar los datos a 31 de diciembre de 2023, no obstante, durante el trabajo de campo se actualizarán al alcance temporal previsto (31 de diciembre de 2024) con objeto de poder concluir en relación a la asignación y ejecución de fondos.

2 Boletín de seguimiento del MRR a cierre del ejercicio 2023 con datos a 22 de enero de 2024. El Boletín mensual del MRR surge con el fin de analizar la complementariedad de proyectos de fondos europeos con proyectos del MRR, con objeto de asegurar las sinergias de estos últimos con los objetivos marcados por la política de la Unión Europea en materia de fondos estructurales, evitando riesgos de doble financiación. También pretende ser un instrumento útil de asesoramiento interno en los procesos de planificación de los órganos gestores y la Dirección General de Fondos Europeos en sus procesos de verificación y certificación.

[3] El Estado ha considerado que determinadas asignaciones realizadas en el año 2020 como transferencias finalistas se ejecuten por las Comunidades Autónomas dentro de los componentes y con los requisitos del MRR. En el caso de la CAA los fondos recibidos en 2020 y vinculados al MRR por los Ministerios de Educación y Transición Ecológica ascienden a 126,6 M€ y se identifican con 57,1M€ para el Plan de Formación Profesional para el crecimiento económico y social y la empleabilidad". Componente 20 Inversiones 1, 2 y 3. (Código S0694); 51,22 M€ para el Programa de Rehabilitación Energética de Edificios. Componente 2 Inversión 3. (Código S0696); y 17,95 M€ para el Programa MOVES II. Componente 1 Inversión 2. (Código S0618).

DIRECTRICES TÉCNICAS

Hasta diciembre de 2023 se han reconocido derechos por importe de 3.612,6 M€, significativos del 85,7% de los fondos del MRR asignados a la Comunidad Autónoma de Andalucía, quedando pendiente de reconocimiento presupuestario 605 M€ asignados a la CAA hasta el ejercicio 2023.

En cuanto a los gastos, la presupuestación y ejecución de los créditos afectados a los fondos del MRR a diciembre de 2023, por ejercicio, se muestra en el cuadro nº 3.

EJECUCIÓN DE LOS CRÉDITOS PARA GASTOS DEL MRR

M€

Ejercicio	Crédito definitivo	Obligaciones reconocidas	Grado de ejecución (%)
2021	472,5	49,0	10,37%
2022	1.604,2	344,0	21,45%
2023	2.004,6	533,9	26,64%
Subtotal 2021-2023	**2.397,6**	**926,9**	**38,66%**
2024-2026	1.491,1	-	-
Total 2021-2026	**3.888,7**	**926,9**	**23,84%**

Fuente: Boletín MRR cierre de ejercicio 2023. Elaboración propia. **Cuadro nº 3**

Nota: En el cuadro se incluyen 126,6 M€ de transferencias finalistas provenientes de 2020 vinculadas al MRR.
En el cálculo del crédito definitivo subtotal 2021-2023 y total 2021-2026, para evitar duplicidades de cómputo, se minoran los remanentes de crédito de los ejercicios 2021 y 2022 incorporados al crédito definitivo de 2022 y 2023, por importe de 423,5 M€ y 1.260,1 M€, respectivamente.

Hasta el cierre del ejercicio 2023 se han consignado en el presupuesto de la CAA créditos definitivos por importe de 3.888,7 M€, el 92,20% de los fondos asignados (4.217,5 M€), quedando pendiente de consignación presupuestaria créditos por valor de 328,8 M€ (7,80%). La ratio de dotación de créditos respecto a los derechos recocidos por el MRR a dicha fecha es del 107,64% (3.888,7 M€/3.612,6 M€).

El grado de ejecución de los créditos definitivos presupuestados es del 23,84% (13,51% en 2022), que se eleva al 38,66% (23,77% en 2022), si se excluyen los previstos para anualidades futuras (cuadro nº 3). Si se considera el total de fondos asignados a la CAA (4.217,5 M€) el grado de ejecución es del 21,98%, superior en 12 p.p. a la ejecución a cierre de 2022 (9,98%). Y respecto a los derechos reconocidos a 31 de diciembre de 2023, el grado de ejecución es del 25,66%.

Por otro lado, conforme al estado de gastos con financiación afectada consolidado acumulado a 31 de diciembre de 2023 de los proyectos de gasto financiados con fondos del MRR, que forma parte de la Cuenta General, el exceso de financiación afectada, obtenida por la diferencia entre los derechos y las obligaciones reconocidas con cargo a dichos fondos, es de 2.672,3 M€.

La distribución de los fondos asignados a la CAA y su ejecución detallada por entidad ejecutora[4] se muestra en el cuadro nº 4.

[4] Entidad ejecutora es la entidad a la que le corresponde, en el ámbito de sus competencias, la ejecución de los proyectos bajo las directrices de la entidad decisora. Entidad decisora es la entidad con dotación presupuestaria a la que corresponde la planificación, seguimiento y cumplimiento de los hitos y objetivos.

EJECUCIÓN DE LOS FONDOS DEL MRR POR ENTIDADES EJECUTORAS[5]

M€

Entidades ejecutoras	Importe asignado	% s/total	OR 2021-2022	OR 2023	Total OR	Grado de ejecución
0100 - C. Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa	105,3	2,50%	0,00	2,3	2,3	2,23%
1000 – C. Economía, Hacienda y Fondos Europeos	85,6	2,03%	2,9	3,9	6,9	8,02%
1100 – C. Desarrollo Educativo y Formación Profesional	743,6	17,63%	110,9	108,6	219,5	29,52%
1200 – C. Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo	305,3	7,24%	167,2	58,9	226,1	74,06%
1300 – C. Salud y Consumo	153,8	3,65%	4,4	78,0	82,4	53,61%
1400 – C. Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural	127,8	3,03%	0,1	7,3	7,4	5,83%
1500 – C. Universidad, Investigación e Innovación	24,2	0,57%	0,00	7,6	7,6	31,49%
1600 – C. Turismo, Cultura y Deporte	306,4	7,27%	75,7	153,3	229,0	74,75%
1700 – C. Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda	956,3	22,67%	0,3	7,3	7,6	0,79%
1800 – C. Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad	513,8	12,18%	19,6	64,4	84,0	16,35%
1900 – C. Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul	257,7	6,11%	1,7	11,2	12,9	5,00%
2000 – C. Industria y Energía	478,2	11,34%	5,7	19,3	24,9	5,22%
2100 – C. Justicia, Administración Local y Función Pública	159,5	3,78%	4,5	11,7	16,1	10,13%
Total fondos MRR	**4.217,5**	**100,00%**	**393,0**	**533,4**	**926,9**	**21,98%**

Fuente: Boletines MRR cierre de ejercicio 2022 y 2023. Elaboración propia. **Cuadro nº 4**

Nota: En el cuadro se incluyen 126,6 M€ de transferencias finalistas provenientes de 2020 vinculadas al MRR.

Por entidades ejecutoras, hay cuatro consejerías (Turismo, cultura y Deporte; Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda; Inclusión social, Juventud, Familias e Igualdad; Industria y Energía) que aglutinan el 63,83% de los fondos asignados, siendo la mayor de ellas, la que muestra la menor ejecución (la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda sólo ha ejecutado el 0,79% de los 956,3 M€ asignados). Asimismo, otras cuatro consejerías han ejecutado menos del 6% de los fondos (cuadro nº 4).

En cuanto a la actividad vinculada a la ejecución de los fondos del MRR, a 31 de diciembre de 2023 se han publicado 122 convocatorias de subvenciones financiadas con los fondos MRR, por un importe total de 1.684,7 M€ que serán repartidos en las diferentes anualidades (2021-2026), habiendo resultado un total de 47.648 beneficiarios por importe de 858,3 M€, de los que se han abonado el 61,45% (527,41 M€). La mayor parte de estos créditos se corresponden con las convocatorias de subvenciones realizadas por la C. de Industria, Energía y Minas (24,3%) y por las C. de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda y de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, con un 17,2% y 15,5% del importe total, respectivamente.

Por otro lado, se han convocado contratos y licitaciones con cargo al MRR alcanzando un importe de 755,8 M€. De estos se han adjudicado un total de 388,0 M€, de los que el 72,8% se concentra en tres consejerías: C. de Salud y Consumo (124,7 M€, el 32,1% del total), la C. de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad (105,7 M€, el 27,2% del total) y la C. de Fomento, Articulación del

[5] Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio, sobre reestructuración de Consejerías.

Territorio y Vivienda (52,6 M€, el 13,5% del total). La Junta de Andalucía ha adjudicado 886 contratos, en su mayor parte se corresponden con contratos de servicios (618).

2.3 Estructura organizativa, seguimiento y control del MRR

La Orden HFP/1030/2021 (el desarrollo del marco legal se realiza en el epígrafe 2.4) 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 Autonómicas, el órgano gestor es el titular del órgano que desempeñe funciones análogas a las de Subsecretario en la correspondiente consejería o equivalente[6].

La Orden HFP/1031/2021 remite al Sistema de Información de Gestión y Seguimiento del PRTR, 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[7] aprobada en febrero de 2022.

El seguimiento de los fondos del MRR por la Junta de Andalucía se realiza mediante su codificación con el resto de los gastos financiados con ingresos finalistas, en el servicio 18. Para su identificación, y a excepción de los fondos recibidos en 2020 vinculados al MRR, se ha desarrollado una referencia alfanumérica de diez dígitos para código de fondo que utiliza las siglas "MR", seguida de dos dígitos para la identificación de la política palanca, otros dos para el componente y cuatro para la inversión, sin que se haya reservado un servicio específico para el seguimiento de la ejecución de los fondos del MRR. Este hecho, unido a la vinculación al MRR de fondos recibidos en 2020 que no respetan dicha codificación, imposibilita la determinación y conocimiento de la ejecución y las desviaciones sobre la base de los mayores de gasto. Respecto a los ingresos, éstos se reflejan en los subconceptos 40390 y 70390.

[6] 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.

[7] 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.

En cuanto a los controles sobre el MRR, el Plan de auditoría, control financiero y supervisión continua a desarrollar por la IGJA en 2023 incluye, al igual que el del ejercicio precedente, un epígrafe A.VI "Auditorías del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia".

En dicho epígrafe se prevé, por un lado, la ejecución de las auditorías de sistemas sobre prevención del fraude, corrupción, conflicto de intereses y doble financiación, de acuerdo con la planificación establecida en la Estrategia de auditoría del MRR de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo (MRR) y en base a lo establecido en el PRTR, aprobado por la Comisión Europea. Asimismo, se hará un seguimiento de los hitos y objetivos fijados. En particular, de acuerdo con la evaluación de riesgos realizada, en 2023 debe realizarse una auditoría de sistemas a la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, como entidad ejecutora del Plan.

Por otro lado, contempla la realización de las auditorías que fuesen determinadas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), como Autoridad de Control del MRR, y que atribuya a la IGJA, como órgano de control colaborador.

En ejecución de dichos planes de control, en noviembre de 2023 se ha emitido el informe de auditoría sobre los sistemas de gestión y control de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, como Entidad ejecutora del PRTR, y en diciembre de 2023 se ha emitido el informe de seguimiento de la auditoría realizada en marzo del mismo ejercicio sobre la Agencia Andaluza de la Energía, como Entidad instrumental del PRTR.

El objetivo general de las auditorías es verificar si el sistema de gestión y control funciona adecuadamente para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el art.22.1 del Reglamento 2021/241 y, en consonancia, la protección de los intereses financieros de la UE. Los objetivos concretos de la auditoría están en correlación con los requisitos del citado artículo, así como otros principios de obligado cumplimiento recogidos en los arts. 5, 9 y 34 del mencionado reglamento.

2.4. 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[8]" (artículo 5.2).

[8] 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.

- 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 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 2** se recoge la relación de la normativa principal aplicable a la presente fiscalización por ámbito.

2.5. Identificación del personal responsable de contacto

El interlocutor para este trabajo es José Salvador Muñoz San Martin Consejero Técnico de la Secretaría General de Financiación Europea.

3. OBJETIVOS Y TIPO DE FISCALIZACIÓN

3.1. Tipo de fiscalización

El objetivo del presente trabajo de seguimiento es conocer el grado de subsanación y de cumplimiento de las conclusiones y de las recomendaciones propuestas en el informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas por la Junta de Andalucía para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

Dicha actuación fiscalizadora fue una **auditoría operativa** de sistemas y procedimientos, que se centró en determinar si la Comunidad Autónoma de Andalucía había adoptado las medidas necesarias para la implementación del PRTR. A tal fin, los objetivos de fiscalización se concretaron 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 comprobó si se había dado cumplimiento a las previsiones normativas relativas al sistema de gestión y control del PRTR que resultaban de aplicación, se analizó el desarrollo normativo efectuado por la Comunidad Autónoma de Andalucía y se comprobó la implantación efectiva de los sistemas y procedimientos derivados del marco normativo resultante.

Conforme a la GPF-OCEX 1735 'Las recomendaciones y su seguimiento' esta actuación se configura como una fiscalización de seguimiento no recurrente, cuyos resultados se recogerán en un informe con la estructura propuesta en el epígrafe 8. Para la valorización del seguimiento de las recomendaciones efectuadas se ha seguido una categorización que se describe en el apartado de metodología y en el **Anexo 3.**

De acuerdo con la GPF-OCEX 1735 el seguimiento de las recomendaciones de un informe tiene como objetivos principales:
• Incrementar la eficacia de los informes de auditoría y la función fiscalizadora., reforzando la posición institucional de la Cámara de Cuentas de Andalucía.
• Verificar e incentivar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el ejercicio de la función fiscalizadora.
• Crear incentivos para la mejora de los conocimientos y las prácticas de gestión y mejora la eficacia y la eficiencia de la gestión del sector público.

El **alcance objetivo** o materia controlada lo constituyen las **23 conclusiones y 17 recomendaciones** en relación con la asignación y ejecución de fondos, el marco de gobernanza, los recursos humanos: planificación, gestión y formación y el modelo de gestión que se incluyeron en el informe. **Anexo 1.**

El **alcance subjetivo** lo conforman la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos a través de la Secretaría de Financiación Europea, que de acuerdo con el artículo 6.2.d) del Decreto

120/2024, de 25 de junio[9], le corresponde el seguimiento de la ejecución de los fondos provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, así como la coordinación estratégica, a nivel de la Comunidad Autónoma, de las actuaciones derivadas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sin perjuicio de las competencias de la Dirección General de Fondos Europeos en la materia.

El **ámbito temporal** está conformado por el período temporal transcurrido desde que se finalizó el trabajo de campo del informe sobre el que se realiza el seguimiento (30 de septiembre de 2022) al 31 de diciembre de 2024, 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.

Se entiende que se cumple con el requerimiento característico de este tipo de fiscalización de haber transcurrido un periodo mínimo de tiempo desde la aprobación del informe de fiscalización, a fin de que las entidades y órganos fiscalizados hayan podido tomar las acciones dirigidas a la solución de las deficiencias o la puesta en marcha de las mejoras.

3.2 Metodología

De acuerdo con la GPF-OCEX 1735 “Las recomendaciones y su seguimiento” y el Manual para la formulación y el seguimiento de recomendaciones del Tribunal de Cuentas se exponen a continuación las fases para la realización de la fiscalización:

1. Comunicación de la fiscalización del seguimiento de las recomendaciones mediante la remisión del Documento de Inicio de Auditoría.

2.Cuestionario de seguimiento de recomendaciones. Elaboración del cuestionario, para lo cual se ha realizado un análisis previo de todas las conclusiones y recomendaciones separando, aquellas recomendaciones y conclusiones sin validez en el marco actual que han perdido su vigencia, bien por cambios legislativos o por cualquier otro suceso acaecido en el periodo entre la emisión del informe y la realización del seguimiento. Para las restantes se remitirá al destinatario, en formato de cuestionario solicitando una manifestación expresa sobre las medidas adoptadas o aquellas que, en adelante, se adopten para cumplir las recomendaciones y conclusiones y para mejorar el control interno y la propia gestión. Para considerarla cumplida se incluirá documentación que la justifique adecuadamente y de manera que se pueda verificar su cumplimiento y se advertirá de que no se trata de formular alegaciones a las recomendaciones ya incluidas en el informe, trámite que ya se realizó. El **Anexo 3** recoge los campos incluidos en el cuestionario, en las que se clasifica la valoración del estado de subsanación o implantación de las conclusiones y recomendaciones y su definición.

[9] Por el que se modifica el Decreto 153/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, el Decreto 126/2023, de 12 de junio, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno y se regula su composición y funciones, y el Decreto 188/2023, de 25 de julio, por el que se crea y regula el Comité Antifraude para la gestión de los Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

DIRECTRICES TÉCNICAS

Se ha mantenido una reunión de trabajo el 18 de febrero de 2025 en la que se abordaron los puntos clave, procediendo a explicar el trabajo y metodología, así como se revisó con la entidad el cuestionario, las conclusiones y recomendaciones incluidas, así como la forma de completarlo y plazos.

3.Evaluación y análisis del cuestionario y la documentación. Una vez analizada la documentación e información disponible y realizadas las comprobaciones oportunas, la situación de las recomendaciones se categorizará de acuerdo con la siguiente sistemática:

a) Total, o sustancialmente aplicada: Si el ente auditado ha adoptado las medidas correctoras, razonables y proporcionadas en la esfera de sus competencias, que permiten considerar que la recomendación ha surtido sus efectos y no ha quedado pendiente de resolución ninguna cuestión de importancia significativa. En estos casos se entenderá que la recomendación se ha cumplido razonablemente. Además, se ha obtenido evidencia suficiente que acredita las medidas adoptadas.
b) Aplicada parcialmente: Si el ente auditado ha tomado en consideración las recomendaciones y ha realizado actuaciones encaminadas a corregir las deficiencias, debilidades o insuficiencias que se han puesto de manifiesto, pero solamente en un estado incipiente, en una parte de ellas o en algunos aspectos, lo que no permite considerar que la recomendación se ha cumplido razonablemente.
c) No aplicada: Si el ente auditado no ha realizado las actuaciones encaminadas a corregir las deficiencias, debilidades o insuficiencias que se han puesto de manifiesto o bien lo ha hecho insuficiente o inadecuadamente, de forma que la recomendación sigue sin aplicarse.
d) Sin validez en el marco actual: Se incluyen aquellas recomendaciones que, aunque válidas y pertinentes cuando se emitió el informe y para el ejercicio fiscalizado, y aun siendo aceptadas y reconocidas por el ente auditado, no pueden aplicarse en el contexto actual, al no darse las circunstancias que lo permitan o la misma casuística que entonces, es decir, no se dan en el momento actual los supuestos de los hechos en función de los cuales se efectuó la recomendación en el pasado. La recomendación ha devenido inaplicable.
e) No verificada: Se incluyen en esta categoría las recomendaciones que, aunque aceptadas o incluso aplicadas y corregidas por el ente auditado, necesitarían obligatoriamente de alguna prueba adicional para contrastar lo manifestado por el ente auditado que exceden el alcance previsto en el trabajo.

Asimismo, y atendiendo a la diferente casuística que pudiera producirse en función del trabajo realizado y la evidencia obtenida se pudieran considerar otras:
• No contestada: se incluyen aquellas recomendaciones sobre las que el ente auditado, en función de su respuesta al seguimiento efectuado, no se ha pronunciado ni expresa ni tangencialmente, es decir, no ha contestado al seguimiento efectuado individualmente de la recomendación, o lo ha hecho de forma genérica, poniendo de manifiesto las medidas llevadas a cabo, pero sin vincularlas a una recomendación concreta. No se ha podido obtener evidencia de que se haya tomado alguna acción correctora.
•Tomada en consideración: si el ente fiscalizado ha tomado en consideración la recomendación, incluso reconoce su pertinencia y está de acuerdo con su contenido, a pesar de no haberla aplicado.
• No compartida: si el ente fiscalizado no la ha tomado en consideración puesto que discrepa con la recomendación efectuada por el OCEX en su informe de fiscalización.

4. INFORME A EMITIR

Se propone la siguiente estructura de informe:

1. Introducción
2. Responsabilidad de los órganos de la Junta de Andalucía en relación con el informe
3. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía en relación con el informe
4. Objetivos, alcance y metodología
5. Conclusiones y Resultados sobre el grado de subsanación y de cumplimiento de las conclusiones y de las recomendaciones propuestas en el informe objeto de seguimiento.
6. Recomendaciones
7. Apéndices
8. Anexos

5. EQUIPO, PRESUPUESTO DE TIEMPO Y CALENDARIO PREVISTO

El equipo de trabajo está constituido por:
-Consejero responsable de la actuación: Manuel Alejandro Cardenete Flores
-Coordinadora y Auditora Responsable Técnico
-Técnicos de auditorías
-Administrativa

El calendario previsto es el siguiente:

	Fechas
Carta de inicio de las actuaciones	05-12-2024
Inicio de la planificación	12-12-2024
Finalización de la planificación (DT)	27-02-2025
Inicio de los trabajos de campo	01-03-2025
Finalización de los trabajos de campo	30-06-2025
Borrador de informe (entrega a consejero)	31-07-2025

La estimación de la distribución de horas del equipo de auditoría que se corresponde con este calendario de trabajo se muestra en el cuadro nº 5.

	Año	**Días laborables**	**Horas laborables**	**Horas AUDITORA**	**Horas TÉCNICO 1**	**Horas TECNICO 2**	**Total horas**
HORASR	2024/25	135	945	380	400	400	1.1800
Total		**135**	**1.890**	**380**	**400**	**400**	**1.180**

Cuadro nº 5

La imputación de horas de los miembros del equipo se ha hecho teniendo en cuenta que las tareas del trabajo tanto de la auditora responsable como de las técnicas se han de combinar y simultanear, con otros trabajos de fiscalización del Departamento (JA 03-2024; JA 06-2024; JA 05-2024; JA 01-2025) así como con las tareas de coordinación. También se han considerado las vacaciones previstas de todos los integrantes. Según el cuadro nº 5, este trabajo podría requerir un total de 1.180 horas.

DIRECTRICES TÉCNICAS

ANEXO 1 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Asignación y ejecución de fondos	
CONCLUSIONES	
1	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 AGE provenientes de 2020 asociadas al MRR. Por tanto, el total de los fondos vinculados al MRR asciende a 3.610,81 M€.
2	La asignación se ha destinado mayoritariamente, más del 80%, a las políticas palanca I, V, VII y VIII. Así, el 29,55% (1.067,00 M€) se dedica 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".
3	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€).
4	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%. 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€.
5	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.
RECOMENDACIÓN	
1	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.

DIRECTRICES TÉCNICAS

Marco de gobernanza-	
CONCLUSIONES	
6	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 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.
7	En la Comunidad Autónoma de Andalucía hay 11 entidades ejecutoras y 14 instrumentales colaboradoras de éstas en la ejecución del PRTR, sin que se haya formalizado, salvo en el caso de la AAE, en los correspondientes instrumentos jurídicos la forma de transferir los recursos entre ambas y las obligaciones de la entidad instrumental, incumpliéndose la Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaría General de Fondos Europeos.
8	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.
9	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.
10	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.
11	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.
12	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.
13	Al margen de la sección específica del PRTR, se observa que, con carácter general, en los portales webs de las distintas consejerías no se recoge información y publicidad

DIRECTRICES TÉCNICAS

Marco de gobernanza-	
	diferenciada para las actuaciones ligadas al PRTR. No obstante, se han identificado otras medidas de difusión en algunas entidades ejecutoras.
14	Por lo que se refiere a las medidas de apoyo y asesoramiento, se pueden realizar consultas sobre el PRTR por los mecanismos de contacto habituales.
RECOMENDACIÓN	
2	Adoptar las medidas pertinentes que permitan la formalización de los instrumentos jurídicos entre las entidades ejecutoras del PRTR y las entidades instrumentales de aquéllas, que deben regular, entre otros, la forma de transferir los recursos económicos y las obligaciones de la entidad colaboradora.
3	Impulsar la elaboración de guías, manuales o recomendaciones que regulen aquellos aspectos transversales relacionados con el PRTR que requieren una normalización y coordinación para todas las entidades ejecutoras, en relación, por ejemplo, con los instrumentos de gestión (subvenciones, contratos y convenios), las herramientas de planificación estratégica de gestión y los flujos de información entre las entidades ejecutoras y las estructuras de gobernanza
4	Introducir 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.
5	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.
6	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.
7	Valorar la publicación en la sección web específica del PRTR de información centralizada sobre las convocatorias de ayudas y licitaciones del PRTR, así como la información referente a las próximas convocatorias previstas.
8	Estudiar las posibilidades de adopción de fórmulas que permitan ofrecer un apoyo y asesoramiento de proyectos a los potenciales beneficiarios, así como servicios de apoyo específico para las entidades locales y cualesquiera otras prácticas que estimulen y fomenten la concurrencia.

DIRECTRICES TÉCNICAS

Recursos humanos: planificación, gestión y formación	
CONCLUSIONES	
15	No se ha elaborado ningún instrumento de planificación estratégica de gestión de recursos humanos 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.
16	El DL 3/2021 contempla la preferencia de la cobertura de necesidades con el personal de la consejería encargada de la gestión de los proyectos. Únicamente seis de las once entidades ejecutoras ha solicitado personal.
17	Si bien el DL 3/2021 prevé en su disposición adicional primera posibles incentivos económicos para el personal que participa en la gestión de los fondos, no se ha implantado ninguna gratificación extraordinaria, productividad u otro incentivo por la gestión del PRTR.
18	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 celebrado 3 cursos y 7 webinars incluidos en el plan emergente elaborado en los primeros meses de dicho año.
RECOMENDACIÓN	
9	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.
10	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. Las materias objeto de formación debieran estar relacionadas con las especialidades del PRTR, uso y manejo de CoFFEE-MRR y adaptaciones de los procedimientos generales de tramitación de subvenciones y contratación.

DIRECTRICES TÉCNICAS

Modelo de gestión	
CONCLUSIONES	
19	Los órganos de la Junta de Andalucía no han realizado la autoevaluación de los procedimientos, incumpliéndose la exigencia prevista en la Orden 1030/2021. No obstante lo anterior, 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.
20	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 el contrario, en materia contractual, sí se han adoptado medidas tales como la elaboración de pliegos de cláusulas administrativas particulares tipo adaptados a los requerimientos del PRTR, de aplicación obligatoria, además de las numerosas especialidades normativas que pretenden agilizar y flexibilizar los procedimientos de contratación.
21	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. Su contenido se estructura en torno a los cuatro elementos clave del denominado «ciclo antifraude»: prevención, detección, corrección y persecución, incluyendo además una declaración institucional de compromiso de lucha contra el fraude. Asimismo, recoge en diversos apartados referencias al código ético y/o de conducta como instrumentos de cultura ética de lucha contra el fraude.
22	Se han elaborado 21 adaptaciones al PMA, de las que nueve han cumplido el plazo previsto para dicha adaptación. Por otro lado, están pendientes las adaptaciones correspondientes a dos entidades.
23	La Junta de Andalucía dispone, a través de GIRO, 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.
RECOMENDACIÓN	
11	Adoptar y difundir entre las entidades ejecutoras 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.
12	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.

DIRECTRICES TÉCNICAS

Modelo de gestión	
13	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.
14	Culminar las adaptaciones pendientes del Plan de Medidas Antifraude, teniendo en cuenta las particularidades de las distintas entidades.
15	Realizar el seguimiento y evaluar el Plan de Medidas Antifraude y las adaptaciones del mismo.
16	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.
17	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.

ANEXO 2. MARCO NORMATIVO

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 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.

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 3. PLANTILLA DE FICHA DE SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES/CONCLUSIONES

Contenido Fundamento / Conclusión / Recomendación	Estado de subsanación / implantación						Plan de actuación / Justificación	Fecha estimada subsanación / implementación completa	Entidad u órgano responsable	Documentación adicional
	1. Corregida / Aplicada	2. Corregida / Aplicada parcialmente	3. No corregida / aplicada			4. Sin validez en el marco actual				
			3.1. Tomada en consideración	3.2. No compartida	3.3. No contestada					

A continuación, se definen los campos incluidos en la ficha:

- Contenido conclusión / recomendación: reproducción de la conclusión o recomendación recogida en el informe de fiscalización de la CCA.
- Estado subsanación / aplicación: valoración por parte de la entidad de la situación actual de la deficiencia o debilidad puesta de manifiesto en el informe de fiscalización, relacionada con una conclusión (subsanación) o recomendación (aplicación). Esta valoración ofrece los siguientes campos:

1. Corregida / Aplicada: si el ente fiscalizado ha adoptado las medidas correctoras, razonables y proporcionadas, que permiten considerar que la deficiencia ha sido superada o la recomendación aplicada, y no ha quedado pendiente de resolución ninguna cuestión de importancia significativa.
2. Corregida / Aplicada parcialmente: si el ente fiscalizado ha tomado en consideración las conclusiones o recomendaciones y ha realizado actuaciones encaminadas a corregir las deficiencias, debilidades o insuficiencias que se han puesto de manifiesto, pero solamente en un estado incipiente, en una parte de ellas o en algunos aspectos, lo que no permite considerar que la deficiencia se ha corregido (o la recomendación se ha aplicado) íntegramente.
3. No corregida / aplicada: si el ente fiscalizado no ha realizado las actuaciones encaminadas a corregir las deficiencias, debilidades o insuficiencias que se han puesto de manifiesto en las conclusiones o recomendaciones referidas, o bien lo ha hecho de forma claramente insuficiente o inadecuada. Las conclusiones o recomendaciones para las que no se haya realizado una valoración de su estado, se asumirá que no han sido corregidas.

En el informe analítico se presentarán, en la medida de lo posible, las conclusiones o recomendaciones no corregidas o no aplicadas, dentro de alguna de las siguientes categorías:

3.1. Tomadas en consideración. Si el ente fiscalizado ha tomado en consideración la conclusión o recomendación, incluso reconoce su pertinencia y está de acuerdo con su contenido, a pesar de no haberla subsanado o aplicado.

3.2. No compartidas. Si el ente fiscalizado no la ha tomado en consideración puesto que discrepa de la conclusión o recomendación efectuada por la CCA en su informe de fiscalización.

3.3. No contestadas. Conclusiones o recomendaciones sobre las que el ente fiscalizado, en función de su respuesta al seguimiento efectuado, no ha contestado individualmente, o lo ha hecho de forma genérica poniendo de manifiesto las medidas llevadas a cabo, pero sin vinculación a la conclusión o recomendación de que se trate.

4. Sin validez en el marco actual: conclusiones o recomendaciones que, aunque válidas y pertinentes cuando se emitió el informe y para el ejercicio fiscalizado, y aun siendo aceptadas y reconocidas por el ente fiscalizado, no pueden aplicarse en el contexto actual, al no darse las circunstancias que lo permitan o la misma casuística que entonces, es decir, no se dan en el momento actual los supuestos de hecho en función de los cuales se elaboró la conclusión o recomendación en el pasado.

- Justificación: fundamento de la valoración realizada en el campo anterior. La justificación pondrá de manifiesto las medidas llevadas a cabo y la realidad de la situación, pudiendo ir acompañada de uno o varios documentos electrónicos que completen la exposición recogida en este apartado, y que se aludirán en este campo y se referenciarán en el campo siguiente denominado 'Nombre fichero adjunto'. Aquellas valoraciones que no se acompañen de una justificación o aclaración coherente y que necesitarían de alguna prueba o trabajo adicional para solventar las dudas generadas, se recogerán bajo la denominación 'Sin clasificación determinada'. Las conclusiones o recomendaciones para las que no se haya cumplimentado el campo 'Justificación', se asumirá que no han sido corregidas.

- Fecha estimada subsanación / implementación completa: en el caso de que la deficiencia, debilidad o insuficiencia no se haya subsanado o corregido de forma completa, se deberá indicar la fecha para la que se estime estará totalmente solventada.

- Nombre fichero adjunto: nombre del fichero o ficheros que acompañan, en su caso, a la justificación aportada. Estos documentos electrónicos adicionales pueden ser de dos tipos: explicativos o probatorios. Los primeros tendrán por objetivo únicamente ampliar la exposición contenida en el campo 'Justificación'. Los segundos, tendrán como fin probar o certificar la justificación o explicación realizada, debiendo ser documentos oficiales o encontrarse firmados o validados por el responsable designado del ente fiscalizado. En cualquier caso, el nombre del documento debe iniciarse con el número del campo 'Nº' al que corresponda la conclusión o recomendación.