

El sistema de gestión y control del MRR

JORGE CASTEJÓN GONZALEZ

Director de la Oficina Nacional de Auditoría. IGAE

JAVIER FONT MIRET

Jefe de la División de Control de Fondos Europeos II. Oficina Nacional de Auditoría. IGAE

RESUMEN

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se configura como un modelo de gestión basada en el cumplimiento de hitos y objetivos en los que los pagos están disociados del coste incurrido o estimado inicialmente.

Adicionalmente, el modelo exige sistemas de prevención, detección y corrección de conflictos de intereses, fraude, corrupción y de doble financiación como parte nuclear del modelo, restando importancia a la legalidad de las operaciones que se entienden responsabilidad del Estado, salvo que generase brechas significativas en el sistema de control interno.

En consonancia, el modelo de control que descansa en los pilares de los sistemas nacionales de control (legalidad y buena gestión financiera) en los que se añade un enfoque diferente condicionado por la propia forma de gestión del MRR que ha revelado riesgos cuya cobertura por el sistema nacional no se encontraban cubiertos de forma suficiente, en algunos casos porque la configuración de hitos y objetivos es novedosa y en los casos de conflictos de intereses, fraude y corrupción porque la importancia que alcanza en el modelo en comparación con la relevancia actual aconsejan una mayor focalización de los esfuerzos.

PALABRAS CLAVE

MRR IGAE auditoría fraude

conflictos de intereses

ABSTRACT

The Recovery and Resilience Facility has a management system based on compliance of milestones and targets. So, payments are not linked to the incurred costs or estimated costs.

Additionally, it requires a system to prevent, detect and correct corruption, fraud, conflicts of interests and to avoid double funding as the most important issue of the design. Legality and regularity are less importante because the Member state is the responsible os these issues, unless irregularities would considered as a serious breach of obligations.

Therefore, control system is based in the national control system pillars (legality and good financial sound) plus a different approach caused by the RRF management system. Some new risks have been detected and the national control system was not prepared sufficiently for that. This lack is caused for differents reasons, i.e., milestones and targets as the basement of the payments is novel or in the cases of conflicts of interests, fraud or corruption the european requirements are higher tan before, so we have to focalize our effortrs in these issues.

KEYWORDS

RRF IGAE audit fraud

conflicts of interests

1. Introducción.

La crisis económica generada por la pandemia ha dado lugar a medidas excepcionales a nivel mundial y la Unión Europea no ha estado ajena a este proceso de adopción de medidas para lograr una pronta recuperación económica.

En particular, en el ámbito de la Unión Europea se aprobó el paquete Next Generation EU con una dotación de más de 800.000 millones de euros (750.000 millones a precios de 2018) cuya distribución tenía como herramienta principal el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) con un importe asignado de 723.800 millones de euros para dos tipos de instrumentos: préstamos reembolsables (385.800 millones de euros) y subvenciones (338.000 millones de euros).

Adicionalmente, y en menor cuantía, se asignaban importes a otros instrumentos como la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) por 50.600 millones de euros que se canalizarían mediante los fondos FEDER, FSE y el FEAD en el marco de las Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC e IIRC+) puestas en marcha en abril de 2020.

En menor medida, se distribuye en otros fondos europeos como Horizonte Europa, FEADER, Fondos de Transición Justa, Invest EU y Resc EU.

Sin perjuicio de la relevancia que ha tenido, por la flexibilidad introducida en materia de fondos estructurales, el REACT-UE, este artículo está dedicado al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que por el importe movilizado y por sus especiales características son objeto de una gran atención por todos los actores implicados, desde la propia Comisión hasta los distintos Estados miembros pasando por los medios de comunicación, por las empresas y la ciudadanía.

2. El modelo de gestión del Reglamento 2021/241 (RMRR).

Conforme al artículo 4 del RMRR, “el objetivo general del Mecanismo será fomentar la cohesión económica, social y territorial de la Unión mejorando la resiliencia, la preparación frente a las crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigando el impacto social y económico de dicha crisis, en particular en las mujeres, contribuyendo a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, apoyando la transición ecológica, contribuyendo a la consecución de los objetivos climáticos de la Unión para 2030 establecidos en el artículo 2, punto 11, del Reglamento (UE) 2018/1999 y cumpliendo el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 y de transición digital, contribuyendo así al proceso de convergencia económica y social al alza, a la restauración y a la promoción del crecimiento sostenible y la integración de las economías de la Unión, fomentando la creación de empleo de calidad, y contribuyendo a la autonomía estratégica de la Unión junto con una economía abierta y generando valor añadido europeo” en torno a los seis pilares previstos en el artículo 3 —(i) transición ecológica, (ii) transformación digital, (iii)

crecimiento inteligente, sostenible e integrador, (iv) cohesión económica y social, (v) salud y resiliencia económica, social e institucional y (vi) políticas para la próxima generación.

Para alcanzarlo, prevé financiar a los Estados Miembros para alcanzar hitos y objetivos descritos en los planes nacionales de recuperación y resiliencia, mediante el conjunto de reformas e inversiones indicados en dichos planes.

Los planes incluirán hitos y objetivos con plazo de finalización 31 de agosto de 2026 y podrán incluir, si cumplen los requisitos, actuaciones iniciadas a partir de 1 de febrero de 2020.

¿cómo se implementa este MRR?

Como ya se ha avanzado, el MRR se compone de dos instrumentos diferenciados como son las ayudas financieras no reembolsables y los préstamos.

Ambos instrumentos se enmarcan en un modelo de gestión directa (modelo previsto en el Reglamento financiero de la UE — Reglamento (UE, EURATOM) 2018/1046), que es un método de ejecución del presupuesto europeo caracterizado porque son los servicios de la Comisión los encargados de su ejecución bajo la responsabilidad del jefe de delegación. Este modelo se diferencia en el artículo 62 del modelo de gestión indirecta (por el que se delegan competencias de ejecución o se contemple en un acto base) y del modelo de gestión compartida con los Estados miembros que sería el gran conocido por ser el modelo de los fondos estructurales.

Ahora bien, dentro de este modelo de gestión, y centrándonos en las ayudas no reembolsables, se concreta en el Reglamento que se aplicarán las reglas de las subvenciones financiadas sin vinculación a los costes incurridos, es decir, que se consideran cumplidas las condiciones para el pago mediante la verificación de los resultados alcanzados por el Estado miembro y su contraste con los hitos y objetivos previstos en los planes nacionales. Es decir, el beneficiario de la subvención es el Estado miembro.

La determinación de las reformas e inversiones a realizar por el Estado miembro se concretarán en los planes nacionales que han de ser coherentes con los objetivos reproducidos anteriormente, así como con las recomendaciones del Semestre Europeo, los planes nacionales de energía y clima o los planes de territoriales de Transición Justa, entre otros planes indicados en el artículo 17.3 del RMRR. Especialmente destacable es la aplicación a todas las medidas del principio de no causar perjuicio significativo y el hecho de que haya un seguimiento y un mínimo de contribución de los planes a los objetivos climáticos (al menos 37 %) y al objetivo digital (al menos 20 %)

Estos planes han de ser aprobados por el Consejo, a propuesta de la Comisión, mediante una decisión de ejecución en la que deben incluirse las reformas e inversiones a realizar, los hitos y objetivos a alcanzar y la contribución financiera asociada.

¿cómo se determina la contribución financiera asignada a cada Estado miembro?

Sin perjuicio de la distribución de la cuantía total entre los Estados, es decir, la determinación de la contribución financiera máxima que se realiza conforme a los parámetros del artículo 11 RMRR, la contribución financiera en cada Plan se determina conforme a un

cálculo de los costes estimados de las reformas e inversiones incluidas en el Plan y que han de ser justificadas y explicadas con base en los principios de razonabilidad, verosimilitud, doble financiación y proporcionalidad. Estos costes estimados del plan han de ser evaluados por la Comisión en el proceso de validación de los planes y constituyen la cifra total que se distribuirá entre los distintos paquetes de hitos y objetivos que se agrupan temporalmente y que formarán parte de las solicitudes de pago a presentar por los Estados miembros conforme a la planificación temporal prevista.

¿qué responsabilidades asumen los Estados miembros en materia de protección de los intereses financieros de la Unión?

Como ya se ha indicado, el modelo de gestión se basa en el cumplimiento de los hitos y objetivos determinados a través de las reformas e inversiones acordadas, por lo que los costes efectivamente incurridos para su alcance no van a tener relevancia en el modelo, si bien, como es natural, sí existen obligaciones asociadas a las diversas operaciones subyacentes pero con una perspectiva muy diferente a los conocidos fondos estructurales.

El artículo 22 del RMRR expresa de forma evidente este nuevo enfoque a resultados dado que impone obligaciones respecto a los siguientes extremos, redactados de forma resumida:

- a. Comprobación periódica de que la financiación se ha utilizado conforme a las normas aplicables y que las medidas implementadas se ajustan al principio de legalidad, en particular, las referidas a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.
- b. Adoptar las medidas oportunas para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses y ejecutar las acciones legales para la recuperación de los fondos que hayan sido objeto de apropiación indebida en el contexto de las medidas del plan.
- c. Adjuntar a cada solicitud de pago:
 - i. Una declaración de gestión que indique que (1) que los fondos se han utilizado para los fines previstos, (2) que la información presentada es completa, exacta y fiable y (3) que los sistemas de control establecidos ofrecen garantía de que los fondos se han gestionado con base en las normas aplicables, concretamente las de prevención del fraude, la corrupción, de los conflictos de intereses, de la doble financiación y de la buena gestión financiera.
 - i.i Un resumen de auditorías y controles realizados, incluidas las deficiencias detectadas y las medidas correctivas adoptadas.
- d. Recabar, a efectos de auditoría y control, información sobre los perceptores de los fondos, de los contratistas y subcontratistas, de los titulares reales de los perceptores de fondos o contratistas y las medidas ejecutadas con los importes asociados en el marco del MRR y otros fondos de la Unión.
- e. Autorización expresa a las diversas Instituciones y órganos de la Unión a ejercitar los derechos que le son reconocidos en la normativa europea sobre el propio Estado y sobre los perceptores finales de los fondos.
- f. Conservación de la pista de auditoría.

Pero lo más relevante es el apartado 5, que indica que los acuerdos de financiación a suscribir por cada Estado con la Comisión, reconocerán el derecho a reducir proporcionalmente la ayuda en casos de fraude, corrupción o conflicto de intereses que no hayan sido corregidos y en caso de incumplimiento grave de alguna obligación derivada de los citados acuerdos.

Por tanto, los riesgos que asume el Estado se basan en el cumplimiento de los hitos y objetivos, en la evitación de casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y en el mantenimiento de un sistema de control interno eficaz y eficiente.

¿qué diferencias principales tiene este modelo de gestión frente a los fondos estructurales?

Para ilustrar mejor las características del modelo de gestión del MRR, es muy útil compararlo con el modelo de gestión compartida al que estamos más habituado. Por ello, se señalan a continuación las diferencias básicas:

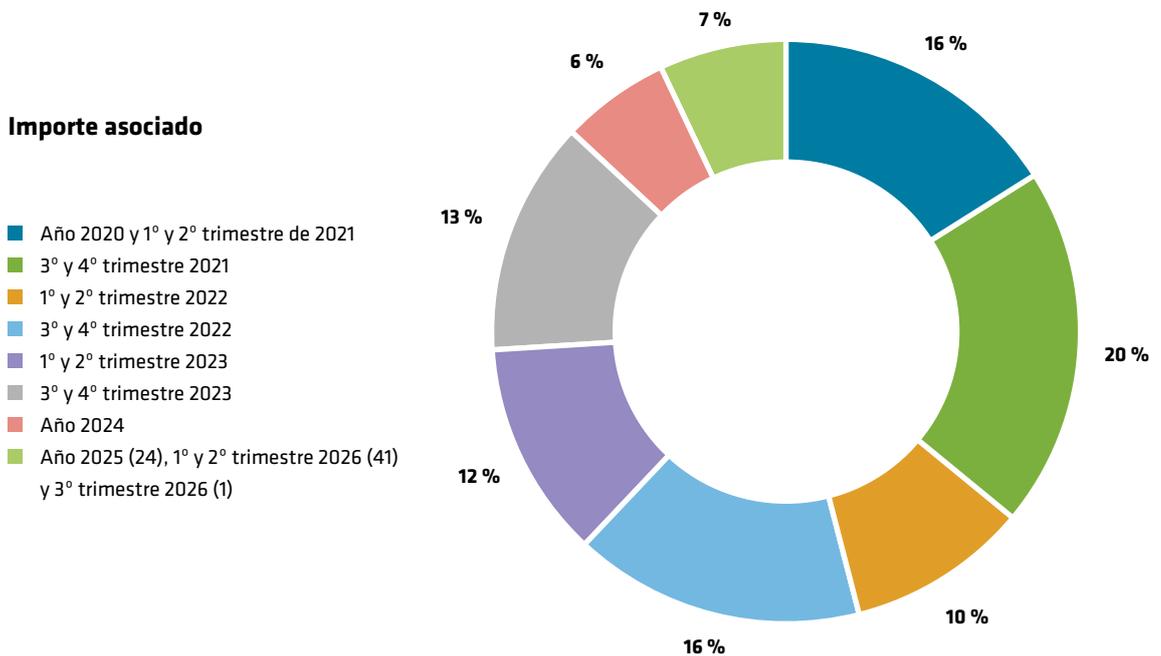
MRR	Ámbito general
	Gestión directa
	No designación de autoridades
	El beneficiario es el estado miembro
	El pago se realiza en función del cumplimiento de hitos y objetivos
	El control se realiza antes de la presentación de la solicitud de pago
	El gasto se financia al 100%
	Sin normas de elegibilidad
Fondos EIE	Ámbito temático
	Gestión compartida
	Designación de autoridades
	Distintos beneficiarios según los casos
	El pago se realiza en función de la ejecución del gasto
	El control se realiza después de la presentación de la solicitud de pago
	Porcentaje de cofinanciación
	Normas de elegibilidad

Como se puede observar, las diferencias son altamente significativas y condicionarán el modelo de control previsto por cada Estado.

3. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español. Su modelo de control

Antes de comentar el modelo de control previsto en el PRTR español¹, es útil ofrecer algunos datos que pueden aproximar a la dimensión cuantitativa y cualitativa de este PRTR.

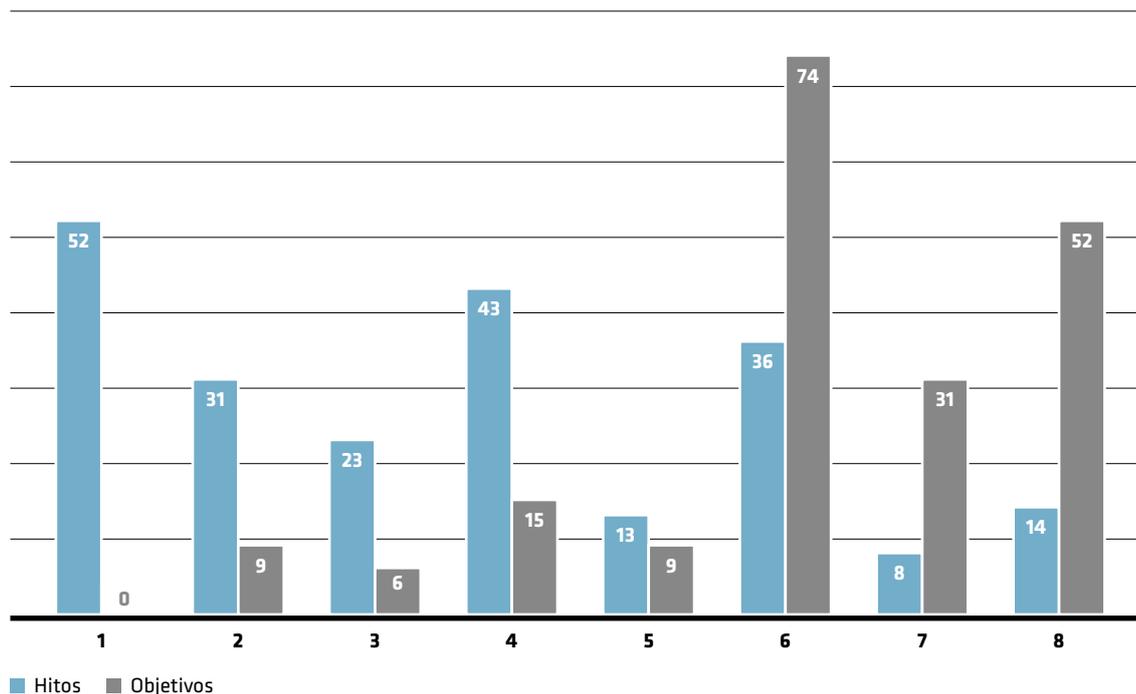
- El PRTR fue definitivamente aprobado por el Consejo el 14 de julio de 2021 tras la evaluación positiva de los servicios de la Comisión² a la propuesta realizada por España³. Posteriormente, se ha suscrito el Acuerdo de Financiación referido en el artículo 23 RMRR y el Acuerdo Operativo⁴ en octubre de 2021, como paso previo a la remisión de la primera solicitud de pago.
- El PRTR español se configura en torno a 10 políticas palanca que se desagregan en 30 componentes que, a su vez, se descomponen en 212 medidas (102 reformas y 110 inversiones) y define 416 hitos y objetivos (224 hitos y 192 objetivos) con un despliegue temporal hasta 2026 e incluyendo actuaciones de 2020 como permite el RMRR. En la siguiente gráfica se puede observar de forma clara las diversas solicitudes de pago y el % que representa del Plan cada una de ellas:



1. https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf
2. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_322_4_swd_es.pdf
3. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-7053>
4. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Documents/2021/101121-CountersignedESFirstCopy.pdf>

- El importe total del Plan asciende a 69.528.050.000 euros, cuya validación por órgano independiente fue realizada por la Intervención General de la Administración del Estado que validó, según se indica en la evaluación de la Comisión, la razonabilidad del 47 % de esa cifra, lo que ayudó a que la Comisión confiase en los costes totales estimados del Plan español.
- Por último, es interesante la distribución temporal de los hitos y objetivos acordados para observar cómo en una primera parte se prevén alcanzar en mayor proporción hitos (generalmente reformas sin coste asociado) y posteriormente los objetivos asociados a inversiones:

Hitos y objetivos



Respecto al modelo de gobernanza en España, de forma muy breve, se basa en una Autoridad Responsable que reside en la Secretaría General de Fondos Europeos y una Autoridad de Control que ejerce la Intervención General de la Administración del Estado conforme al Real Decreto-Ley 36/2020. Todo ello sin perjuicio de las funciones atribuidas en ese RDL al Departamento de Asuntos Económicos y G 20 de Presidencia del Gobierno, a la Comisión para la Recuperación, la Transformación y la Resiliencia y el Comité Técnico del PRTR.

Adicionalmente, no puede al menos dejar de citarse las órdenes ministeriales emitidas por el Ministerio de Hacienda y Función Pública que regulan el sistema de gestión⁵ y el sistema de información⁶ en las que se definen los otros actores participantes en la ejecución del PRTR (entidades decisoras y entidades ejecutoras).

5. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-15860>

6. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-15861>

Pues bien, brevemente expuestas las características del MRR y los aspectos relevantes para el control del mismo, procedemos a analizar a continuación el modelo de control y auditoría previsto en el PRTR y que ha sido evaluado positivamente por la Comisión.

El sistema de control y auditorías propuesto está condicionado por los riesgos que asume el Estado en el contexto del MRR y que han sido mencionados más arriba. Con base en ello, la relevancia de los hitos y objetivos o de los casos de conflictos de intereses, fraude, corrupción o doble financiación presiden esta configuración. El otro principio que se ha respetado es la aplicación de los sistemas habituales de gestión presupuestaria habilitado en el artículo 22.1.*in fine* del RMRR, con las adaptaciones necesarias dado el nuevo enfoque.

Por esta razón, se describen en el PRTR (página 200 y ss) un modelo de tres niveles en el que dos de ellos actúan de forma concurrente y el nivel 3, el de auditorías, opera sobre los dos anteriores.

El Nivel 1 de control está constituido por el control básico y primario que despliega el propio órgano gestor en su proceso de ejecución de actuaciones. Este nivel pretende asegurar el cumplimiento de los requerimientos del Plan a través de los siguientes elementos reforzados:

- i. El marco normativo: el primer elemento que se aporta es la existencia de un marco normativo que regula las principales herramientas de ejecución del Plan como con la contratación pública y las subvenciones y que ya incorporan medidas para prevenir, corregir y detectar los conflictos de intereses, el fraude y la corrupción o la doble financiación. Así, por ejemplo, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público regula las causas de abstención y los procedimientos de resolución de éstos y de los casos de recusación⁷.
- ii. Los sistemas informáticos de gestión y seguimiento de hitos y objetivos que se han desarrollado (aplicación Coffee) así como la reutilización de la información ya contenida en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) o la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) permitirán un mayor aseguramiento del grado de cumplimiento del PRTR así como un elemento de verificación para conflictos de intereses, fraude y corrupción, así como la doble financiación. En este punto, tendrá importancia el uso de la aplicación ARACHNE (herramienta de minería de datos) que permite detectar relaciones que pueden ser indiciarias de fraude y corrupción.
- iii. La formación del personal que ejercen sus funciones en los órganos gestores en las diversas áreas, pero, de forma especial, en el ámbito de los conflictos de intereses, fraude y corrupción con una relevancia especial del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (AFCOS español). En particular, se resaltaba la necesaria referencia a la “Guidance on the avoidance and management of conflicts of interest under the Financial Regulation” (2021/C 121/01) para fortalecer el sistema de prevención de los conflictos de intereses.

7. A este marco ha de añadirse lo previsto en la Orden HFP/1030/2021 (ver Nota al pie nº 5)

En consecuencia, se confía en una primera instancia de control de gestión con matices de enfoque relacionados con los hitos y objetivos y con los conflictos de intereses, fraude, corrupción y doble financiación.

El nivel 2 de control se articula a través de los órganos independientes del gestor que de forma especializada participan en el proceso de gestión como son los órganos de control interno (intervenciones delegadas) o los órganos de asesoramiento jurídico, sin perjuicio de que en aquellas entidades sin órgano independiente suelen existir otras figuras como los auditores internos.

En el nivel 2 se reconocen tres tipos de acciones de control:

- i. Control ex ante de legalidad: tanto a nivel estatal como autonómico y local, las entidades públicas de carácter más administrativo están sujetas a un control previo de legalidad realizado por las intervenciones generales respectivas, que gozan de autonomía frente al órgano gestor y que suponen una garantía de la legalidad de las actuaciones.
- ii. Informes sobre las bases reguladoras de las subvenciones: el artículo 17.1 de la Ley General de Subvenciones establece como requisito para aprobar las bases reguladoras mediante orden ministerial el preceptivo informe de la intervención delegada, si la hubiere. Este informe ha sido concretado en su alcance mediante la Instrucción del Interventor General de la Administración del Estado⁸ por la que se determinan los aspectos a verificar así como se establece un procedimiento de seguimiento para concluir sobre la existencia de deficiencias relevantes en las citadas bases y el proceso de comunicación a la Autoridad de Control para su valoración de riesgos. El artículo 17 LGS no tiene carácter básico, pero en aquellos casos en que la legislación autonómica o local ha previsto estos informes, la citada Instrucción constituye una referencia válida para mejorar el aseguramiento de los requerimientos de gestión.
- iii. Participación en mesas y juntas de contratación: en materia de contratación pública los órganos colegiados de asistencia (mesas) o directamente de contratación (juntas) tienen en sus composiciones a asesores jurídicos y a representantes del órgano de intervención, lo que posibilita otra forma de control adicional al control de legalidad ex ante. En este caso, en caso de detección de indicios de actuaciones irregulares específicamente enfocadas a conflictos de intereses, fraude o corrupción, se prevé la comunicación a la Autoridad de Control para alimentar las valoraciones de riesgos.

El impacto de este nivel 2 dependerá de la configuración de los esquemas de control previstos para cada entidad en las respectivas leyes de hacienda, si bien, se puede avanzar que en gran parte de las entidades ejecutoras estará presente este nivel 2 al menos en relación con los elementos ii) y iii).

8. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Instruccion%20BBRR%20y%20MRR.pdf.xsig.pdf>

Por último, el Nivel 3 constituido por la Autoridad de Control del MRR, que reside en la Intervención General de la Administración del Estado y que se realizará en colaboración con los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas y que es objeto de desarrollo en el apartado siguiente.

No obstante, antes de proceder a analizar este tercer nivel hay que mencionar que la especial relevancia que el MRR da a los conflictos de intereses, el fraude y la corrupción implica una mayor implicación en todo el proceso del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, que, tras el incremento de su dotación de recursos humanos realizará:

- i. Seguimiento de las sospechas de fraude comunicadas por los órganos gestores, la Autoridad responsable o la Autoridad de control
- ii. Fortalecimiento de los medios asignados para la investigación de denuncias a través del canal externo existente⁹
- iii. Actuaciones de formación en la materia a los órganos gestores
- iv. Coordinación con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y con la Fiscalía Europea en materia de fraude

Adicionalmente, al estar integrado el SNCA en la IGAE, mediante la dirección y supervisión de la Oficina Nacional de Auditoría, se garantiza la compartición de información y aprovechamiento de sinergias tan necesarias para mejorar el aseguramiento de los requisitos previstos en el PRTR.

En resumen:

- i. Se configura como un modelo de gestión basada en el cumplimiento de hitos y objetivos en los que los pagos están disociados del coste incurrido o estimado inicialmente.
- ii. Adicionalmente, el modelo exige sistemas de prevención, detección y corrección de conflictos de intereses, fraude, corrupción y de doble financiación como parte nuclear del modelo, restando importancia a la legalidad de las operaciones que se entienden responsabilidad del Estado, salvo que generase brechas significativas en el sistema de control interno.
- iii. En consonancia, el modelo de control que descansa en los pilares de los sistemas nacionales de control (legalidad y buena gestión financiera) en los que se añade un enfoque diferente condicionado por la propia forma de gestión del MRR que ha revelado riesgos cuya cobertura por el sistema nacional no se encontraban cubiertos de forma suficiente, en algunos casos porque la configuración de hitos y objetivos es novedosa y en los casos de conflictos de intereses, fraude y corrupción porque la importancia que alcanza en el modelo en comparación con la relevancia actual aconsejan una mayor focalización de los esfuerzos.

9. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/Paginas/ComunicacionSNCA.aspx>

4. La actuación de la Autoridad de Control en el ámbito del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

De acuerdo con el artículo 21 del Real Decreto-ley 36/2020¹⁰, 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:

“1. La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones y competencias que le atribuye la normativa europea a la autoridad de control del Instrumento Europeo de Recuperación.

2. En particular, corresponderá a la Intervención General de la Administración del Estado las actuaciones derivadas del diseño y ejercicio del control de los fondos que se exijan por la normativa europea, asumiendo la coordinación de los controles asignados a cualquiera otro órgano de control estatal, autonómico o local, así como el ejercicio de las relaciones con las Instituciones Comunitarias y Nacionales para asegurar un sistema de control eficaz y eficiente”.

De esta manera, se configura a la IGAE como el organismo encargado de ejercer las funciones de control relativos al MRR. No obstante, teniendo en cuenta la estructura administrativa existente en España, también prevé la actuación de las distintas Intervenciones Generales de las Comunidades y Ciudades Autónomas, a imagen y semejanza del control de los fondos estructurales y de inversión europeos, en los que existe para cada programa operativo una Autoridad de auditoría única, pero se prevé la participación de otros organismos de control bajo la coordinación y supervisión de la Autoridad de Auditoría (así, por ejemplo, en el programa operativo del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca la autoridad de auditoría es la IGAE, pero participan también las Intervenciones Generales de las 17 Comunidades Autónomas).

Esta coordinación se realiza a través de órganos colegiados en los que se acuerdan los programas de trabajo a realizar en las diversas auditorías que son asignadas por parte de la Autoridad de Control en función de los criterios de selección previstos en la Estrategia de Auditoría y en función de la adscripción del órgano responsable a la administración estatal o autonómica.

Si bien, como se ha mencionado anteriormente, existen importantes diferencias entre los fondos estructurales y el MRR, a la hora de configurar las distintas actuaciones que configuran el Nivel 3 de control se ha partido de la metodología de control existente en los fondos estructurales, pero adaptándolo a las particularidades recogidas en la normativa reguladora del MRR.

De esta manera, se han establecido los siguientes tipos de actuaciones de auditoría:

- Auditorías sobre las solicitudes de pago remitidas a la Comisión Europea

¹⁰. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/12/31/pdfs/BOE-A-2020-17340.pdf>

- Auditoría sobre los sistemas de gestión y control de las distintas entidades que participen en la ejecución de las actuaciones financiadas por el MRR.
- Auditorías sobre las inversiones (actuaciones) financiadas por el MRR.
- Resumen de auditorías

4.1 Auditorías sobre las solicitudes de pago.

El artículo 24.2 del Reglamento (UE) nº 241/2021¹¹, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Reglamento MRR) señala que una vez alcanzados los correspondientes hitos y objetivos convenidos que figuran en el plan de recuperación y resiliencia aprobado, el Estado miembro de que se trate deberá presentar a la Comisión una solicitud, debidamente justificada, de pago de la contribución financiera.

De esta manera, el objetivo de esta auditoría será la verificación de que la Autoridad Responsable (la Secretaría General de Fondos Europeos) ha presentado la solicitud de pago de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable. Este objetivo general, a su vez, se divide en otros dos objetivos concretos:

- Revisión de la solicitud de pago y de la declaración de gestión que la acompaña, comprobando que su contenido es completo y exacto y se ajustan al modelo previsto en el Acuerdo de Financiación.
- Verificación del cumplimiento del cumplimiento de los hitos y objetivos recogidos en la solicitud de pago, para lo cual se revisa la documentación justificativa del cumplimiento de los citados hitos y objetivos, de acuerdo con el sistema recogida 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.

Para la realización de esta verificación, hay que destacar la diferencia entre los hitos, de carácter cualitativo y fácil comprobación (como, por ejemplo, la aprobación de una ley); y los objetivos, de carácter cuantitativo y cuya dificultad de comprobación dependerá de las características de la actividad financiada.

De esta manera, está prevista la verificación de la totalidad de los hitos, mientras que se prevé la posibilidad de la verificación de los objetivos a través de la selección de la muestra, teniendo en cuenta el número de objetivos y la posibilidad de que ese objetivo esté dividido en distintas inversiones ejecutadas a nivel de las distintas Comunidades Autónomas.

Un último elemento a tener en cuenta es que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24.3 del Reglamento del MRR, el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos presupondrá que no se hayan revocado medidas relacionadas con hitos y objetivos anteriormente cumplidos satisfactoriamente. De esta manera, la verificación del cumplimiento

11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN>

de hitos y objetivos debe incluir necesariamente la comprobación de la no reversión de los hitos y objetivos anteriores.

4.2 Auditorías sobre los sistemas de gestión y control.

El artículo 22.2.c) del Reglamento (UE) nº 241/2021, señala que se adjuntará a la solicitud de pago una declaración de gestión en la que se indique que los fondos se han utilizado para los fines previstos, que la información presentada con la solicitud de pago es completa, exacta y fiable y que los sistemas de control establecidos ofrecen las garantías necesarias de que los fondos se han gestionado de conformidad con todas las normas aplicables, en particular las normas relativas a la prevención de conflictos de intereses, del fraude, de la corrupción y de la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión, de conformidad con el principio de buena gestión financiera.

De esta manera, el Reglamento MRR (al igual que se recogerá posteriormente en el anexo I del Acuerdo de Financiación), establece cuales son los elementos más importantes que debe configurar el sistema de gestión de las entidades que ejecuten actuaciones que vayan a ser financiadas por el MRR. Estos elementos son:

- Seguimientos de hitos y objetivos (para poder acreditar que el contenido de la solicitud de pago es exacta y fiable).
- Medidas para evitar el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses.
- Medidas para prevenir la doble financiación.

A estos elementos, deben incluirse otros aspectos, que sin ser tan importantes como los anteriores, deben incorporarse en la revisión de los sistemas de gestión y control, como son:

- Cumplimiento del principio de “no causar daño significativo”.
- Cumplimiento del objetivo de contribución a la transición ecológica y digital
- Normas sobre comunicación y publicidad

Por lo tanto, el ámbito objetivo de estas auditorías será comprobar que los sistemas de gestión y control de las distintas entidades disponen de procedimientos que permitan tratar adecuadamente los distintos aspectos mencionados, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 22.2 del Reglamento MRR.

Por su parte, el ámbito subjetivo de las auditorías, es decir, las entidades que son susceptibles de ser sometidas a esas auditorías serán:

- La Autoridad Responsable
- La Entidades Decisoras que, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden HFP/1030/2021, serán los distintos Departamentos Ministeriales.
- Las Entidades Ejecutoras, que serán los departamentos ministeriales, entidades de la AGE, de las Administraciones Autonómica y Local y otros participantes del sector públi-

co a los que les corresponde, en el ámbito de sus competencias, la ejecución de los Proyectos o Subproyectos de las correspondientes Reformas e Inversiones.

4.3 Auditoría de inversiones.

Al igual que en el caso del control de los fondos estructurales, se seleccionarán determinadas actuaciones financiadas con el MRR para comprobar que se han ejecutado de forma legal y regular; es decir, de acuerdo con toda la normativa aplicable al efecto.

No obstante, la importancia de estas auditorías en el MRR es mucho menor que en el caso de los fondos estructurales. Como se recoge en el cuadro del apartado 2, una de las principales diferencias entre los fondos estructurales y el MRR, mientras que en los primeros el reembolso comunitario se realiza en función del gasto ejecutado; en el MRR, el reembolso se realiza en función del cumplimiento de los hitos y objetivos previamente acordados, independientemente del nivel de gasto ejecutado hasta ese momento.

Este hecho tiene varias consecuencias importantes:

- La ejecución del gasto deja tener la preponderancia que suele tener habitualmente, porque el foco de atención se centra en este caso en el cumplimiento de los hitos y objetivos, por una parte; y en las normas de prevención del fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación, por otra parte.
- Sin embargo, esto no quiere decir que no se deba revisar la correcta ejecución de las inversiones, dado que el artículo 22.2 del Reglamento MRR recoge que las distintas actuaciones se gestionen de acuerdo con el principio de buena gestión financiera.
- Asimismo, dado que la ejecución del gasto ya no es lo más importante, el cálculo de una tasa de error del gasto no se establece como una obligación
- Del mismo modo, la selección de operaciones no tiene por qué realizarse a través de un método estadístico.

Las auditorías de inversiones serán realizadas mediante los sistemas nacionales de control ordinarios, es decir, a través de actuaciones de control financiero permanente o de auditoría pública en función del órgano de control designado para ello. Estas auditorías de inversiones serán realizadas con una participación relevante de las intervenciones generales de Comunidades Autónomas dada la participación prevista de las mismas en la implementación del PRTR.

4.4 Resumen de auditorías

El art. 22.2.c) del Reglamento MRR señala que acompañará a la solicitud de pago, además de una declaración de gestión, de un resumen de las auditorías y los controles realizados, incluidas las deficiencias detectadas y las medidas correctivas adoptadas.

Este resumen de auditorías, elaborado por la Autoridad de Control, recoge las principales conclusiones de las auditorías detalladas en anteriormente, así como las medidas correctoras necesarias en el caso de detectarse deficiencias.

Respecto a la situación actual, la IGAE ha emitido los informes de auditoría correspondientes a la primera y segunda solicitudes de pagos (acreditando el cumplimiento de 52 y 40 hitos y objetivos respectivamente). La Comisión Europea aceptó y desembolsó el importe correspondiente a la primera solicitud de pago, estando a la espera, a fecha de redacción de este artículo, de una valoración definitiva respecto a la segunda solicitud.

5. Conclusiones.

La Unión Europea ha adoptado una decisión clara de utilizar todos los recursos disponibles para avanzar en la recuperación de la economía para hacerla más resiliente así como avanzar en los retos digitales o verdes, entre otros, asumiendo un riesgo reputacional significativo.

La potencia de la decisión no es solo por su volumen sino también por su novedosa forma de financiación mediante el recurso a los mercados financieros y por su forma de gestión de pagos por el cumplimiento de hitos y objetivos.

Por ello, la Unión Europea se juega mucho en el éxito del paquete Next Generation EU y los Estados miembros, en consonancia, también.

En el caso español, se ha avanzado muy rápido en la configuración y aplicación del Plan siendo muy elevados los retos asumidos tanto en las reformas a realizar como en las inversiones a ejecutar, no siendo pocas las voces que ponen en duda la capacidad de absorción de los fondos, si bien, lo relevante es si se cumplirán los objetivos acordados con la Unión Europea ya que ellos son los que dan derecho al pago.

En todo caso, los riesgos existen y las desviaciones potenciales han de tener un estrecho seguimiento para generar las alertas necesarias que permitan corregirlas.

A nivel de la Autoridad de Control, los diseños de los sistemas realizados permiten confiar en que se cumplirá con las expectativas de la Comisión, al igual que se ha hecho en el resto de fondos europeos, si bien, sería deseable que al menos dos aspectos concretos focalizados en el MRR se asentaran en nuestra gestión ordinaria. Estos dos aspectos serían (i) la configuración de un esquema de gestión basado en el cumplimiento de objetivos predeterminados y (ii) la implantación de forma sistemática y no diferenciando entre entidades gestoras de fondos europeos del resto de las nuevas medidas de prevención, detección y corrección de los conflictos de intereses, fraude y corrupción. Si ambos cambios culturales se asientan en la administración española de forma transversal, estamos convencidos de que se mejorarán significativamente los modelos de gestión de la Administración Pública.