



“Reflexiones en clave jurídica sobre el control de los fondos europeos de recuperación”. ¿Deben los ICEX adoptar un nuevo rol en el control?

Patricia Iglesias Rey

Letrada de la Xunta de Galicia. Letrada Maior do Consello de Contas de Galicia

Resumen: El Consejo Europeo aprobó el 21 de julio de 2020 la creación del programa Next Generation EU, el mayor instrumento de estímulo económico jamás financiado por la Unión Europea, en respuesta a la crisis sin precedentes causada por el coronavirus. Los compromisos jurídicos del programa Next Generation EU se contraerán a más tardar el 31 de diciembre de 2023. Los pagos correspondientes se harán a más tardar el 31 de diciembre de 2026. Existe, por consiguiente, un marco temporal relativamente corto durante el cual se podrá hacer uso de los fondos. En este artículo trato primero, de exponer las ideas fuerza en clave jurídica sobre el sistema de control diseñado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) para finalmente plantear como hipótesis si los órganos de control externo deben asumir un “nuevo rol” en el control los fondos europeos de recuperación marcado por el cumplimiento de hitos y objetivos, cuestión que ya se debatió con entusiasmo y rigor en los XIV Encuentros Técnicos de OCEX celebrados en Santiago de Compostela el 2 y 3 de diciembre de 2021¹.

Palabras Clave: Fondos europeos de Recuperación. Fondos e Next Generation EU. Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Mecanismos de control. Transparencia e Integridad. Gestión preventiva de riesgos para detectar y evitar irregularidades, fraude, conflictos de intereses y doble financiación en los fondos europeos.

Abstract: On July 21, 2020, the European Council approved the creation of the Next Generation EU programme, the largest economic stimulus instrument ever financed by the European Union, in response to the unprecedented crisis caused by the coronavirus. The legal commitments of the Next Generation EU program will be contracted no later than December 31, 2023. The corresponding payments will be made no later than December 31, 2026. There is, therefore, a relatively short time frame during which it will be possible to make use of the funds. In this article, I try first to expose the legal ideas of the control system designed in the Recovery, Transformation and Resilience Plan (PRTR) to finally propose as a hypothesis whether the external control bodies should assume a “new role” in the control of the European recovery funds marked by the fulfillment of milestones and objectives, an issue that was already debated with enthusiasm and rigor at the XIV OCEX Technical Meetings held in Santiago de Compostela on December 2 and 3, 2021.

Keywords: European Recovery Funds. Funds and Next Generation EU. Recovery, transformation and resilience plan. Control mechanisms. Transparency and Integrity. Preventive risk management to detect and avoid irregularities, fraud, conflicts of interest and double financing in European funds.

1. Cuyas conclusiones y videos se pueden consultar en la web de los Encuentros <https://encuentros2021.ccontasgalicia.es/conclusiones/>. En la próxima primavera de 2022 está prevista la publicación de una obra colectiva por el Consello de Contas de Galicia que incluirá las ponencias de los XIV Encuentros Técnicos de los OCEX 2021 y los II Encuentros Jurídicos bajo el título: “Auditoría de la respuesta al COVID-19 y de la implementación de la Iniciativa Next Generation European Union (NGEU).” Último acceso 30/01/22.



I. Introducción: El por qué y para qué de los fondos europeos para la transformación, recuperación y resiliencia

En este apartado introductorio, trataremos de dar respuesta al por qué y para qué de los fondos europeos de recuperación para, a continuación, conceptualizar de forma sucinta la definición y el alcance de cada uno de los instrumentos que conforman los Fondos Europeos para la recuperación, transformación y resiliencia.

El presupuesto a largo plazo de la UE para el período 2021-2027, junto con Next Generation EU, (en adelante FNGUE) que es instrumento temporal concebido para impulsar la recuperación, será el mayor paquete de estímulo jamás financiado en Europa. Un total de 2,018 billones de euros a precios corrientes ayudarán a reconstruir la Europa posterior a la COVID-19. Será una Europa más ecológica, más digital y más resiliente².

La Comisión europea (en adelante CE) considera que esta dotación sin precedentes contribuirá a reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia de coronavirus y facilitará la transición hacia una Europa moderna y más sostenible.

El sustento legal de los FNGUE está basado en el tercer párrafo del artículo 175 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE)³, según el cual es posible lograr los objetivos de cohesión más allá de los fondos enumerados en el párrafo primero del citado artículo, siempre y cuando el Parlamento Europeo y el Consejo adopten estas acciones con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

Destaca la forma de financiación y obtención de los recursos necesarios que posteriormente se transformarán en inversiones. Según se establece en el punto A3 del EUCO 10/20, el Consejo Europeo⁴ autoriza a la Comisión para contraer *“empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la Unión,”* esto es, la Comisión Europea acudirá a los mercados financieros y de capitales en nombre de la Unión Europea para captar los fondos necesarios para dotar de recursos los distintos programas englobados dentro de los distintos planes de inversión que se vayan a enmarcar dentro del FNGEU.

Esto supone algo excepcional, ya que la interpretación mantenida históricamente del artículo 310 del TFUE ha sido la de no equilibrar el presupuesto de ingresos y gastos mediante la emisión de deuda, aunque su prohibición no es explícita. De hecho, la excepcionalidad del momento permite realizar una lectura mucho más flexible del TFUE; en concreto, de su artículo 311, cuando se indica que *“la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas”*⁵.

De este modo, se fijan límites cuantitativos y temporales, en tanto en cuanto las circunstancias que justifican la citada operación de empréstito se circunscriben de manera exclusiva a un momento particular del tiempo. Así, el importe máximo que es posible obtener a través de esta fuente será

2. Información obtenida de la Comisión europea; https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_es (último acceso enero de 2022).

3. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf> (último acceso enero de 2022).

4. Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020) [210720-euco-final-conclusions-es.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/166644/main/attachment/data/file/210720-euco-final-conclusions-es.pdf) (europa.eu) (último acceso enero de 2022).

5. SANTIAGO CALVO LÓPEZ. Impacto do programa Next Generation EU en España: condicionalidade, retos e oportunidades dun acordo histórico Revista Administración & Cidadanía, EGAP Vol. 15_núm. 2_2020 | pp. -476.

de 750.000 millones de euros. La distribución de los 750.000 millones de euros se dividirá en, por un lado, 360.000 millones de euros para la concesión de préstamos, y, por otro lado, 390.000 millones de euros para la concesión de transferencias a fondo perdido.

El 23 de abril de 2020, el Consejo Europeo refrendó la “*hoja de ruta para la recuperación*” con el fin de reparar las enormes perturbaciones de la economía y mitigar, por un lado, las consecuencias sociales y económicas en la Unión Europea derivadas de las restricciones excepcionales establecidas por los Estados miembros para contener la propagación de la COVID-19 y, por otro, el riesgo de una recuperación asimétrica a nivel nacional en cada uno de los Estados. Ya en este momento, el camino para la recuperación tiene un fuerte componente de inversión e insta a la creación del Fondo Europeo de Recuperación (FER)⁶.

Otra fecha histórica en el ámbito político del Consejo Europeo es el 21 de julio de 2020 en el que se encomienda a la Comisión que analice las necesidades y haga el diagnóstico (jurídico y financiero) con el fin de orientar los recursos hacia esos sectores y partes geográficas de la Unión más afectados, y aclara también el vínculo con el Marco financiero plurianual para el período 2021-2027.

Desde entonces, el Parlamento Europeo y el Consejo, con la participación de la Comisión Europea, han mantenido numerosos diálogos políticos trilaterales sobre el acuerdo con el objetivo de afinar sus parámetros finales⁷. De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de 21 de julio de 2020, “los compromisos jurídicos de un programa completado por los Fondos “Next Generation EU” se contraerán a más tardar el 31 de diciembre de 2023. Los pagos correspondientes se harán a más tardar el 31 de diciembre de 2026. Existe, por consiguiente, un marco temporal relativamente corto durante el cual se podrá hacer uso de los fondos.

Si entramos a definir y delimitar el alcance de cada uno de los instrumentos que conforma los Fondos Europeos para la recuperación, podemos realizar la siguiente clasificación de forma sucinta:⁸

A. El Marco financiero Plurianual (MFP)

Tras la aprobación del Parlamento Europeo, el 17 de diciembre de 2020 el Consejo ha adoptado el Reglamento por el que se establece el marco financiero plurianual⁹ de la UE para el período 2021-2027.

El próximo presupuesto a largo plazo abarcará siete ámbitos de gasto. Proporcionará el marco para la financiación de casi cuarenta programas de gasto de la UE en los próximos siete años. El nuevo presupuesto a largo plazo aumentará los mecanismos de flexibilidad para garantizar su capacidad de hacer frente a necesidades imprevistas. Se trata de un presupuesto preparado no solo para las realidades actuales, sino también para las incertidumbres del futuro.

B. Los FNGUE

Como ya hemos indicado, se definen como un instrumento temporal de recuperación dotado con 750.000 millones de euros que contribuirá a reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia de coronavirus. La Europa posterior a la COVID-19 será más ecológica, más digital, más resiliente y mejor adaptada a los retos actuales y futuros.

Forma parte de los FNGUE:

- **El Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (en adelante MRR)**

Es el elemento central de Next Generation EU, que cuenta con 672.500 millones de euros en préstamos y subvenciones disponibles para apoyar las reformas e inversiones emprendidas por los países de la UE.

El objetivo del MRR es mitigar el impacto económico y social de la pandemia de coronavirus y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles y resilientes y estén mejor preparadas para los retos y las oportunidades de las transiciones ecológica y digital. Los fondos del MRR

6. Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre, por el que se establece el Instrumento de Recuperación y Resiliencia, aprobado por Reglamento (UE) 2020/2094, del Consejo, de 14 de diciembre. [EUR-Lex - 32020R2094 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2094/oj). Último acceso diciembre de 2021.

7. Acceso a las conclusiones de las reuniones: <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P/Documents/210720-CONCLUSIONES%20CONSEJO%20EUROPEO.pdf>; Último acceso 11 de enero de 2022.

8. IGLESIAS REY PATRICIA. Ideas fuerza en clave jurídica para la captación de los fondos europeos de recuperación: Next Generation EU. Revista Galega de Administración Pública, EGAP Núm. 61_enero-junio 2021 | pp. -465 <https://doi.org/10.36402/regap.v0i61.4794>.

9. Reglamento (UE) 2020/2093 DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027. <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es->. Último acceso 23 enero de 2022.

se asignan en dos tramos: un 70% sobre indicadores económicos anteriores a la emergencia sanitaria y el restante 30% se decidirá en 2022 con los datos que reflejen la evolución económica entre 2020 y 2022.

El MRR tiene cuatro objetivos principales: promover la cohesión económica, social y territorial de la UE; fortalecer la resiliencia y la capacidad de ajuste de los Estados Miembros; mitigar las repercusiones sociales y económicas de la crisis de la COVID-19; y apoyar las transiciones ecológica y digital. Todos ellos van dirigidos a restaurar el potencial de crecimiento de las economías de la UE, fomentar la creación de empleo tras la crisis y promover el crecimiento sostenible.

Para canalizar el MRR, cada uno de los Estados miembros deben aprobar sus Planes nacionales de recuperación y resiliencia para acceder a los fondos del marco.

Las inversiones propuestas para lograr las distintas metas también difieren entre países, aunque se pueden perfilar las principales tendencias. Por ejemplo: los proyectos de



movilidad sostenible recibirán la mayor proporción de fondos (entre el 28% en Alemania y el 16% en Francia), salvo en Portugal, que destinará a la construcción casi el 20% de los fondos (considerando nueva construcción y programas de apoyo al acceso a la vivienda, así como renovación energética de los edificios). Por otra parte, tanto España como Italia son las únicas que contemplan inversiones para modernizar y aumentar la competitividad del sector turístico (5,0% y 2,0% del total, respectivamente), uno de los más afectados y que antes de la pandemia suponía en torno al 12%-13% del PIB en ambos países¹⁰.

Los Planes de cada también incluyen reformas basadas en las recomendaciones del Semestre Europeo¹¹ que buscan abordar los principales retos estructurales y corregir los desequilibrios macroeconómicos. Así, el Plan alemán es el más parco en reformas, entre las cuales destacan la modernización y digitalización de la Administración pública y la eliminación de barreras a la inversión. En los otros cuatro países, una de las prioridades es mejorar la situación de las finanzas públicas: Francia propone una regla de gasto; España prevé acometer una reforma fiscal en 2023 que aumentará la recaudación y reformará el sistema de pensiones (con el acuerdo de todos los agentes sociales); Italia se volcará en combatir el fraude fiscal, revisará anualmente su gasto público durante 2023-2025 y auditará todas las Administraciones públicas, y Portugal propone medidas para mejorar los resultados de las empresas públicas.

- **El Plan español de recuperación Transformación y Resiliencia (en delante PRTR), fue aprobado en el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021¹²**

La Comisión ha concedido el *placet comunitario* al PRTR el 16 de junio de 2021¹³; el Plan presentado por España de 69.500 millones de euros en transferencias directas, que se podrán ampliar hasta más de 140.000 en créditos, si fuera necesario hasta 2026.

En el siguiente gráfico se muestra el reparto de los fondos Europeos de recuperación (presupuesto a largo plazo y FNGUE) y su impacto en España.

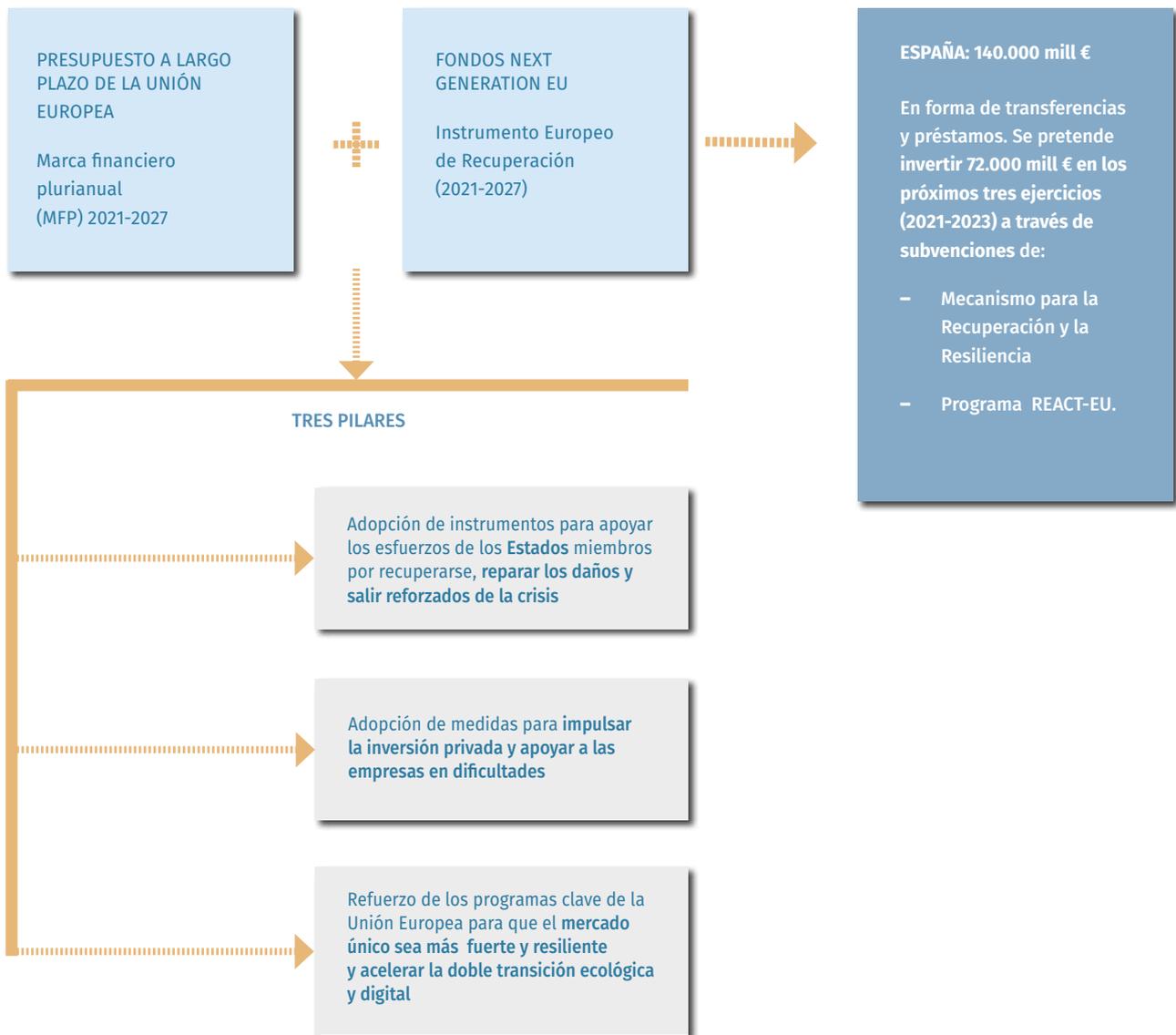
10. Capacidad de transformación e impacto macroeconómico del NGEU. Acceso: [Capacidad de transformación e impacto macroeconómico del NGEU \(caixa-bankresearch.com\)](https://www.caixa-bankresearch.com).

11. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/>.

12. Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica en el BOE el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-7053. Último acceso 13 de enero 2022.

13. Información obtenida de la <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2021/160621-sanchez-ursula.aspx>. Último acceso 13 de enero 2022.

Reconstrucción de Europa post Covid-19: más ecológica, digital y resiliente

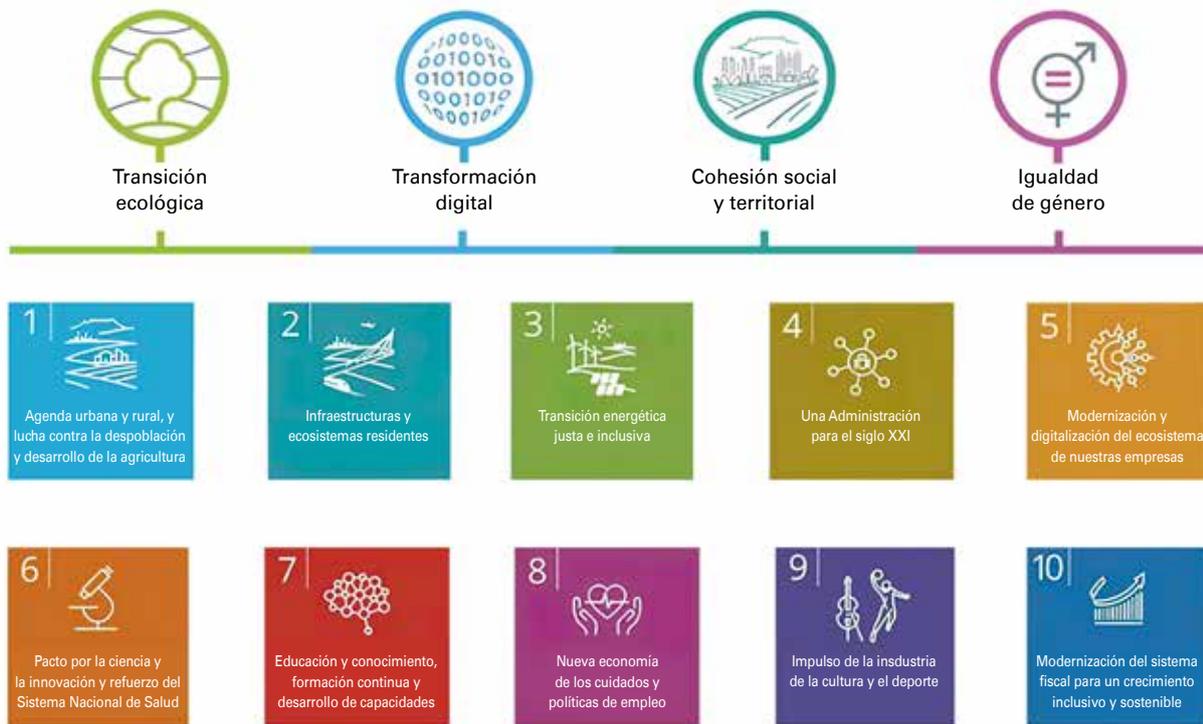


Fuente de obtención del gráfico: Comisión Europea

El PRTR se sustenta en cuatro ejes: transición ecológica, transformación digital, igualdad de género y cohesión social y territorial.

Estos ejes se concretarán en varios objetivos como, por ejemplo: digitalización de más de un millón de pymes, formación de más de 2,6 millones de personas en competencias

digitales, extensión de la banda ancha al 100% de la población, despliegue eficaz del 5G, impulso de 165 destinos turísticos sostenibles, rehabilitación de más de un millón de viviendas, alcanzar una flota de 250.000 vehículos eléctricos, despliegue de más de 100.000 puntos de recarga y completar los corredores ferroviarios Atlántico y Mediterráneo, que de forma gráfica se muestra en la siguiente infografía.



Fuente: Gráfico obtenido del Plan español de recuperación Transformación y Resiliencia.

■ **Por otra parte, forman parte de los FNGUE la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa que se inyectarán a través de los Fondos REACT-UE¹⁴**

Se trata de una nueva iniciativa que continúa y amplía las medidas de respuesta y reparación de crisis aplicadas que se pondrán a disposición de forma adicional de los siguientes fondos:

- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
- El Fondo Social Europeo (FSE).
- El Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).

Estos fondos adicionales REACT-UE se aportaron en 2021-2022 con cargo a los FNUE, a través de una revisión específica del actual marco financiero.

Los fondos REACT- UE se inyectaron directamente a las CCAA. El reparto de los fondos REACT- UE, desde la aprobación del Reglamento (UE) 2020/2221 el 28 de diciembre de 2020 permite a España obtener financiación adicional por un importe de 12.400 millones. Los criterios contemplados para la asignación de los fondos REACT-UE fueron: la población, el Producto Interior Bruto (PIB) per cápita y la tasa de paro media de los últimos cinco años en comparación con el promedio de la UE.

La dotación de los fondos REACT UE por CCAA y porcentajes sobre la asignación total se muestra en el siguiente gráfico:

14. Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 por el que se modifica el Reglamento (UE) 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE) ha sido publicado el 28 de diciembre de 2020 en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas	Dotación (millones €)	% sobre el Total
Andalucía	1.881	18,8
Aragón	267	2,7
Asturias	196	2,0
Baleares	300	3,0
Canarias	630	6,3
Cantabria	96	1,0
Castilla-La Mancha	486	4,9
Castilla y León	335	3,4
Cataluña	1.706	17,1
Comunidad Valenciana	1.254	12,5
Extremadura	187	1,9
Galicia	441	4,4
Comunidad de Madrid	1.284	12,8
Murcia	258	2,6
Navarra	148	1,5
Pais Vasco	426	4,3
La Rioja	65	0,6
Ceuta	24	0,2
Melilla	17	0,2
Total España	10.000	100,0

Fuente: gráfico obtenido por el periódico Diario.es.

Así, de los 4.252 millones de euros ya preasignados, Andalucía, con 702 millones de euros, es la región que más dinero recibirá; Cataluña va a percibir 596 millones de euros; la Comunidad de Madrid, 461 millones de euros y la Comunidad Valenciana, 414 millones de euros.

C. Los Programas Operativos de los Fondos Estructurales

Además del MFP y el MRR, específicamente regulados para hacer frente a la crisis sanitaria, no podemos dejar de mencionar la reprogramación los Programas Operativos de los Fondos Estructurales “clásicos” (FEDER, FSE y el Fondo Europeo de Desarrollo Rural) con un gasto adicional de 39.640 millones.

A diferencia del Plan de recuperación, los fondos estructurales es dinero que sí o sí está garantizado para España. Es decir, que, entre los Fondos Estructurales tradicionales, y el complemento a éstos que es el REACT-UE, las Comunidades Autónomas gestionarán más dinero en actividades tradicionales de Fondos Europeos que los provenientes de los FGUE que dependerán del cumplimiento de hitos y objetivos previstos en el PRTR.

En el siguiente apartado, se analizarán los compromisos que impone el MRR a los Estados en relación al sistema de control y de gestión de los fondos del PRTR, que de forma específica, obliga a adoptar medidas excepcionales para la prevención, detección y corrección del fraude, corrupción y conflicto de intereses y doble financiación.

II. Mecanismos de control del MRR y del PRTR

En primer término, debemos aclarar que en este apartado no se hará un estudio de las medidas adoptadas en relación a la prevención, detección y corrección del fraude, que se imponen en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR (en adelante, Orden HFP 130/2021), que impone la obligación y los requisitos para elaborar los planes de medidas antifraude, que ha sido profusamente tratado por distintos autores¹⁵. En este apartado trataremos de desgranar el sistema de control diseñado en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 del MRR y que se trasladaron después al contenido del PRTR (apartado 4.6).

Antes de comenzar el análisis sobre el sistema de control, debemos tener presente siempre que los recursos financieros del MRR europeo proceden de la mutualización de deuda de todos los países miembros. Y, por tanto, su diseño trata de garantizar la protección de los intereses de la Unión, de tal modo que los Estados miembros, al ejecutar el MRR, deberán adoptar todas las medidas adecuadas para proteger tales intereses y velar porque la utilización de los fondos se lleve a cabo de acuerdo con el Derecho de la Unión y el nacional del Estado miembro.

Además, aunque los FNGEU han suscitado cierto entusiasmo en el seno de las instituciones europeas y de los

15 CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA. Planes de Medidas Antifraude, Planes Antifraude: la necesaria Formación, Concienciación y Sensibilización – Concepción Campos (concepcioncampos.org)102. Último acceso 1/02/22.

VILLANUEVA RODRIGUEZ ULPIANO LEANDRO; XIV Encuentros Técnicos de OCEX celebrados en Santiago de Compostela el 2 y 3 de diciembre <https://encuentros2021.ccontasgalicia.es/conclusiones/>. Último acceso 30/01/22.

Estados miembros, algunos condicionantes de tipo no económico han provocado que su aprobación final se haya visto comprometida en algunos Estados miembros¹⁶. Más concretamente, en las Conclusiones emitidas por el Consejo Europeo se destacaba la importancia de respetar el Estado de derecho. Este acuerdo implica la posibilidad de bloquear las transferencias a los Estados miembros incumplidores de la condicionalidad del Estado de derecho a través de una mayoría cualificada por parte del Consejo. La conocida como “cláusula de condicionalidad” de los FGUE, ha sido cuestionada judicialmente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que dictó el 16 de febrero de 2022 una sentencia histórica¹⁷ para los intereses de la UE al avalar el mecanismo condicionalidad de los fondos comunitarios, permitiendo así proteger los intereses comunes frente “rupturas” del Estado de Derecho y ha prometido “claridad” sobre la aplicación práctica de este instrumento, impugnado por Hungría y por Polonia.

Por otra parte, dado el volumen de recursos financieros que se pondrá en circulación en muy poco tiempo, ya antes de la publicación del Reglamento (UE) 2021/24 del MRR, el Tribunal de Cuentas Europeo (TCUE) advirtió en su Dictamen N° 6/2020 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia¹⁸, “sobre la necesidad de implementar y reforzar en los Estados Miembros medidas más eficaces para luchar contra el fraude y poder prevenir los riesgos como los conflictos de intereses o doble financiación derivados de la existencia de recursos adicionales tan importantes.”

En los Considerandos del Reglamento (UE) 2021/24, de 12 de febrero de 2021, del MRR hay llamadas expresas (y algunas muy extensas) a prevenir y perseguir de forma efectiva el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. Por ejemplo, el considerando 40 establece el “principio de buena gestión financiera”, haciendo mención a la necesidad de prevenir y corregir tales riesgos y malas prácticas. También, dentro de la valoración de la eficiencia del Plan de recuperación (artículo 19) se recoge expresamente que se tendrá en cuenta en la evaluación que haga la Comisión sobre si los Estados miembros disponen de sistemas de prevención, detección y corrección de la corrupción, el fraude y los conflictos de intereses en la utilización de los fondos.

En concreto, el artículo 22 del Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, establece que los Estados Miembros deberán asumir como compromisos de control las siguientes obligaciones:

1. Comprobar periódicamente la correcta aplicación de los fondos atendiendo la normativa europea y nacional aplicable y el contenido PRTR.
2. Adoptar las medidas oportunas para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.
3. Ejercitar las acciones legales que procedan para recuperar los fondos que fueran objeto de apropiación indebida.
4. Adjuntar con la solicitud de pago:
 - a. Una declaración de gestión que acredite que la solicitud es correcta y que se cumplieron todas las normas y garantías de control.
 - b. Un resumen de las auditorías y los controles realizados, incluyendo tanto las deficiencias detectadas como las medidas correctivas adoptadas.
5. Autorizar expresamente a la Comisión, a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) al Tribunal de Cuentas y a la Fiscalía Europea a la realización de las actuaciones que sean necesarias para garantizar la correcta ejecución de los fondos y obligar a todos los perceptores finales de fondos a prestar la debida colaboración con estas instituciones.
6. Conservar toda la documentación vinculada que financiación de las operaciones. A estos efectos, los perceptores de los fondos deberán mantener un registro y conservar los documentos justificativos, los datos estadísticos y demás documentación concerniente a la financiación, así como los registros y documentos en formato electrónico, durante un período de cinco años a partir del último pago, con carácter general, siendo de tres años si la financiación es de un importe inferior o igual 60.000 euros.

Asimismo, el artículo objeto de análisis, incluye la intención de la CE de poner la disposición de los Estados miembros un Sistema de información y Seguimiento integrado e intero-

16. Países Bajos, Polonia, Hungría.

17. CURIA - Página principal - Tribunal de Justicia de la Unión Europea (europa.eu).

18. Dictamen N° 6/2020 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=54818>. Última consulta el 22 de diciembre de 2021.

perable, que incluya una única herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos, para acceder y analizar los datos correspondientes, con el fin de que los Estados miembros apliquen de manera generalizada dicho sistema, en particular, con el apoyo del Instrumento de Apoyo Técnico.

En último lugar, el artículo contempla el derecho de la CE, en base al principio de proporcionalidad y previa audiencia al Estado Miembro afectado, a reducir proporcionalmente la ayuda y a cobrar todo importe debido al presupuesto de la Unión o a solicitar el reembolso anticipado del préstamo en caso de fraude, corrupción o conflicto de intereses en la gestión o utilización de los fondos o en caso de incumplimiento grave de alguna obligación derivada de los dichos acuerdos.

Las debilidades del modelo normativo español preexistente para dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 22 transcrito del Reglamento (UE) 2021/241 son, en nuestra opinión, manifiestas en este campo. Así, la mera e incidental referencia que lleva a cabo el artículo 3.2 j) del 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 Resiliencia¹⁹ (en adelante RDL

36/2020 de medidas urgentes) incluyendo únicamente como principio de gestión la *“prevención eficaz de los conflictos de intereses, el fraude y las irregularidades”*. Este principio de gestión que se contempla en el RDL 36/2020 de medidas urgentes es meramente retórico como afirma JIMENEZ ASENSIO²⁰, si no se incluye un marco normativo adecuado y un sistema de integridad institucional que incluya así mismo mecanismos de autorregulación, de detección de conflictos de intereses, planes de gestión de riesgos y de prevención efectiva de tales prácticas, que se ha materializado casi un año después en la Orden HFP 130/2021, que ha irrumpido como un “obús” en nuestras organizaciones públicas.

Además de los controles que realicen la CE y el TCUE, el propio PRTR²¹ apuesta por el sistema de control interno preexistente, pero introduciendo el elemento de la gestión preventiva de riesgos y los planes de medidas antifraude. Señala el PRTR *“con el fin de garantizar una adecuada gestión del Plan de Recuperación, que responda a los más altos estándares de control auditoría, se está desplegando un marco completo de control y de información, en colaboración con la Comisión Europea, a través de instrumentos que se implementan sobre la base de los sistemas ya existentes para la gestión de los fondos europeos”*.



19. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Acceso https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17340. BOE el 31 de diciembre de 2020. Consultado 18 de diciembre de 2021.

20. JIMÉNEZ ASENSIO RAFAEL *Decreto-ley por entregas: la gestión de los fondos europeos*; 30 noviembre, 2020; acceso Blog <https://hayderecho.com/> fundación hay derecho. Consultado 18 de diciembre de 2021.

21. Apartado 4.6 del PRTR. Control y Auditoría. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Acceso https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17340. BOE el 31 de diciembre de 2020. Consultado 18 de enero de 2022.

En el PRTR se contemplan tres niveles de controles en espiral:

- Nivel 1: control interno del órgano ejecutor.
- Nivel 2: control interno del órgano independiente, principalmente el control de legalidad llevado a cabo por las intervenciones de las administraciones públicas.
- Nivel 3: auditorías y controles externos, de acuerdo con la «estrategia de auditoría» que se revisará anualmente y con la metodología del control de fondos estructurales, basado en los principios de legalidad y buena gestión financiera, aunque con la diferencia fundamental, en este caso, del énfasis en la verificación del cumplimiento de hitos y objetivos.

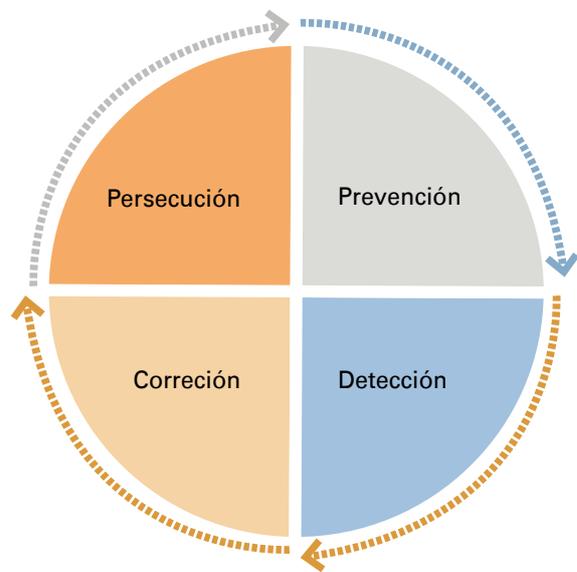
Así, en la estrategia de auditoría MRR deberá concretarse la metodología y calendarios de las auditorías sobre los sistemas implantados en los órganos que intervienen en la ejecución de las actuaciones financiadas. Estas auditorías serán realizadas por Intervención General del Estado (IGAE) por mediación de la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) con la colaboración de las distintas Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas.

El objetivo principal de estas auditorías será evaluar y verificar que:

- **Evaluación.** Los órganos encargados de la ejecución cuentan con una evaluación específica del riesgo de fraude para los procesos de ejecución del MRR.
- **Prevención.** Si las medidas contra el fraude previstas están estructuradas alrededor de la existencia de medidas preventivas adecuadas y proporcionadas, ajustadas a las situaciones concretas. Si existen y se aplican efectivamente procedimientos sobre conflictos de interés conforme al establecido en los apartados 1 y 2 del artículo 61 del Reglamento Financiero²².
- **Detección.** Si existen y se aplican efectivamente medidas de detección adecuadas a las señales de alerta.
- **Corrección.** Si cuando se detecta un caso sospechoso de fraude, existen mecanismos claros de comunicación de las sospechas de fraude.

- **Persecución.** La existencia de procesos adecuados para el seguimiento de los casos sospechosos de fraude y la correspondiente recuperación de los Fondos de la UE gastados fraudulentamente.

En definitiva, el ciclo del fraude que representamos en el siguiente gráfico:



Fuente: elaboración propia

Unido a lo anterior, también en el PRTR se le da un cierto protagonismo al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), que es el órgano estatal, dependiente de la IGAE, encargado de coordinar las acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Unión Europea contra el fraude en colaboración con la OLAF, teniendo competencias que van desde el seguimiento de sospechas de fraude hasta la realización de actuaciones formativas en esta materia, entre otras.

En este ámbito de control, el PRTR establece, de igual modo, la creación de un canal específico de denuncias para las actuaciones sospechosas de fraude vinculadas que gestión de los fondos que integran el Plan. Si bien otros países europeos,

22. Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.

como Italia o Portugal, han hecho pivotar este tipo de organismos alrededor de una figura independiente de prestigio, el ejecutivo por el momento que todo el control sea interno.

De forma particular, en la parte relativa a las medidas antifraude, el apartado 4.6 del PRTR, recoge el compromiso de configurar un Sistema integral de gestión y control de las acciones financiadas a través de mecanismos o fondos del Plan de Recuperación que adoptará la configuración y estructura necesaria para facilitar el seguimiento y análisis y que estará operativo en el año 2022.

En desarrollo de este mandato, sabemos que se dictó la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la cual se configura el sistema de gestión del PRTR establece que: *“(…) toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR tendrá que disponer de un «Plan de medidas antifraude» que le permita garantizar y declarar que, en su ámbito de actuación, los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular, con respecto a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés”* (Artículo 6.1).

Esta orden ministerial establece tres actuaciones obligatorias dentro de estos planes: la evaluación del riesgo de fraude, la cumplimentación de la “Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses” (DACI) y la disponibilidad de un procedimiento para abordar los conflictos de interés. Más allá de estas tres actuaciones, la elección de las medidas idóneas se deja a juicio de cada ente público que asuma la responsabilidad de gestionar los fondos, teniendo en cuenta sus características específicas y la necesidad de garantizar una protección adecuada de los intereses de la Unión Europea (art. 6.4). Sin embargo, en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, sí que se establecen algunos requerimientos mínimos para estos planes:

- Un plazo de aprobación: 90 días desde la entrada en vigor de la orden o desde que el ente tenga conocimiento de que participa en la ejecución del PRTR (art. 6.5a).
- Una estructura de las medidas adoptadas: tienen que seguir las fases del “ciclo antifraude”²³; es decir, prevención, detección, corrección y persecución (art. 6.5b).

- Un análisis y evaluación de los riesgos: hace falta identificar y analizar los riesgos de los procesos clave para la ejecución del PRTR y evaluar la probabilidad de cada uno de ellos y el eventual impacto (gravedad). Además, hay que prever la revisión periódica (anual o bianual) del análisis y evaluación anteriores y la revisión ad hoc en caso de indicios de corrupción o fraude, de cambios en los procedimientos o en el personal (art. 6.5c).
- Condiciones de las medidas preventivas (art. 6.5d e i):

Respecto a las fuentes de información, en el PRTR se establece que la Plataforma de contratos del sector público (PCSP que opera como un perfil del contratante centralizado), y la Base de Datos Nacional de subvenciones (BDNS) registrarán la información relativa a los perceptores finales de los fondos, lo que constituirá igualmente una potente herramienta para evitar la doble financiación, el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses. En este punto señala el PRTR que se hará uso, entre otras que pudieran ofrecer información relevante, de las herramientas diseñadas para el análisis de datos por la Comisión, en particular el sistema ARACHNE²⁴.

Del mismo modo, se indica que la información sobre las operaciones subyacentes (convocatorias y contratos, fundamentalmente) se obtendrá a partir de las operaciones registradas en el sistema contable de la entidad y, si fuera necesario, accediendo a la Plataforma de Contratación del Sector Público con las que se establecerán los servicios de interoperabilidad necesarios desde el sistema de gestión integral del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Por ejemplo, para el control de contratación públicos financiados con cargo al PRTR, se han articulado medidas excepcionales en el ámbito de la prevención, detección y corrección del fraude, corrupción y conflicto de intereses que su podrán un revulsivo en la gestión de la contratación pública en España. Así, en el ámbito sectorial de la contratación pública, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha dictado la Instrucción de 23 de diciembre de 2021 sobre aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del plan de recuperación, transformación y resiliencia²⁵.

23. El 24 de enero de 2022 se aprobaron las Orientaciones del Ministerio de Hacienda y de Administración Pública para el Refuerzo de los mecanismos para la prevención detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el artículo 6 de 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.

24. Apartado 4.6 del PRTR. Control y Auditoría. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Acceso https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17340. BOE el 31 de diciembre de 2020. Consultado 18 de enero de 2022.

25. Instrucción de la Junta consultiva de Contratación pública del Estado de 23 de diciembre de 2021 sobre aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del plan de recuperación, transformación y resiliencia.



De lo expuesto, parece claro el cambio de enfoque en el control interno de los fondos del PRTR, en el que será importante una base adecuada de inicio que permita identificar riesgos y valorar, el fraude y el tipo de incumplimientos de la normativa²⁶. Una vez identificados los riesgos, se valorará su impacto, qué tipo de control se puede ejercer sobre ellos y qué medidas resultarían necesarias para contrarrestarlos, y de forma particular, para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, y a la doble financiación de proyectos y vinculación del gasto al MRR. En definitiva, un análisis ya centrado en la eficacia y la eficiencia de las actuaciones realizadas y sobre todo en la medición del impacto de resultados, esto es, de hitos y objetivos conseguidos²⁷.

III ¿Deben las instituciones de control externo adoptar un “Nuevo rol” en el control de los fondos NGUE?

Como asevera el profesor GIMENO FELIU²⁸, *“el principal reto de los FNGUE consiste, en primer lugar, en seleccionar proyectos ‘elegibles’ para obtener la financiación europea, que tengan por finalidad movilizar inversiones alineadas con los objetivos que las Instituciones europeas han establecido al efecto y que deben tener un carácter transformador. Los nuevos fondos europeos son la gran oportunidad para hacer país e impulsar la necesaria transformación hacia una sociedad comprometida con la sostenibilidad social y ambiental y la justicia social, que aprovecha la digitalización para modernizar la organización y nuestro modelo público.”*

La rapidez en su implementación es importante, pero lo principal es obtener la mayor rentabilidad de estos fondos como inversión para transformar el modelo económico y social, lo que obliga a prestar una especial atención a la fase de ejecución (y control) de los proyectos derivados o vinculados a estos fondos europeos. Para ello sostiene el profesor GIMENO FELIU²⁹ que puede convenir la intervención

26. REGO VILAR S. G1S2 “Los órganos de control externo y la auditoría de los fondos NGEU: ¿Nuevo modelo de control?; XIV Encuentros Técnicos de OCEX celebrados en Santiago de Compostela el 2 y 3 de diciembre de 2021. <https://encuentros2021.ccontasgalicia.es/conclusiones/>. Último acceso 30/01/22.

27. Especial referencia en la materia la previsión contenida en el Considerando 62 Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes «Para garantizar un equilibrio adecuado entre la ejecución eficaz y eficiente de los Fondos y los costes y las cargas administrativas conexos, la frecuencia, el alcance y la cobertura de las verificaciones de gestión deben basarse en una evaluación de riesgos que tenga en cuenta factores como el número, el tipo, el tamaño y el contenido de las operaciones ejecutadas, los beneficiarios y el nivel de riesgo identificado en anteriores verificaciones de gestión y auditorías. Las verificaciones de gestión deben ser proporcionadas a los riesgos determinados en la evaluación de riesgos y las auditorías deben ser proporcionadas en relación con el nivel del riesgo para el presupuesto de la Unión».

28. GIMENO FELIU JM. El desafío de fondos next generation como elemento de transformación de la gestión pública. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública 22 ISSN 1133-4797, XX, Zaragoza, 2021, pp. 21-41.

29. Cuyas conclusiones y videos se pueden consultar en la web de los Encuentros <https://encuentros2021.ccontasgalicia.es/conclusiones/>. Último acceso 30/01/22.

de las ICEX auditando la ejecución en tiempo real conforme a los parámetros y cronograma que para cada proyecto se considere conveniente, haciendo que las observaciones que formule el correspondiente órgano de control externo, pudiendo convertir la fase de ejecución de los proyectos financiadas con el PRTR en una fase crucial para el control.

Si analizamos el esquema de gestión del MRR, la decisión de aprobación del Plan de Recuperación y Resiliencia por cada Estado miembro, se concreta posteriormente en un Acuerdo Comisión-Estado miembro (Operational Arrangements³⁰), que va a integrar todos los aspectos operativos relativos a la ejecución del Plan acceso a los datos relevantes para la verificación del cumplimiento de los hitos y objetivos, así como del marco de indicadores comunes que integran el sistema de información del mecanismo³¹, incluyendo el calendario exacto de los desembolsos de las contribuciones financieras al Plan en función del cumplimiento de los hitos y objetivos.

Estos desembolsos estarán vinculados no a la tradicional perspectiva vinculada a los gastos contraídos y a la capacidad de absorción financiera en plazo, sino a parámetros no financieros, esto es, al cumplimiento de forma satisfactoria de los hitos y objetivos pertinentes establecidos en la decisión de ejecución del Consejo de aprobación del Plan.

Del mismo modo, tal y como se señala en el considerando 54 del Reglamento del MRR: “La Comisión debe velar por la protección efectiva de los intereses financieros de la Unión.” Si bien es principalmente responsabilidad del propio Estado miembro garantizar que el Mecanismo se ejecute de conformidad con la el Derecho de la Unión y nacional pertinente, la Comisión debe recibir garantías suficientes de los Estados miembros en ese sentido.

Por su parte, la Comisión Europea ha puesto en marcha el 15 de diciembre 2021 el cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia, una plataforma pública en línea para mostrar los avances registrados en la ejecución del MRR en su conjunto y de los planes nacionales de recuperación y resiliencia³². El cuadro de indicadores es, ante todo, una herramienta para mostrar de forma transparente a los ciudadanos de la UE información sobre la aplicación del MRR. También servirá de base para preparar los informes anuales de la Comisión sobre la ejecución del MRR y el informe de revisión al Parlamento

Europeo y al Consejo, así como el diálogo sobre recuperación y resiliencia entre el Parlamento y la Comisión.

Del mismo modo, el cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia contiene secciones específicas sobre el cumplimiento de los hitos y objetivos, así como sobre los desembolsos del MRR. También facilita información cualitativa mediante análisis temáticos sobre la ejecución de los planes en ámbitos políticos específicos, tales como el gasto por ámbito político y un desglose del gasto ecológico, digital y social con cargo al MRR. Los Estados miembros procederán a la primera notificación sobre los indicadores comunes en la primavera de 2022. A continuación, la Comisión actualizará los datos en el sitio web del cuadro de indicadores a más tardar en abril de 2022.

En España, sabemos que la petición del primer desembolso de 10.000 millones de euros siguió a la firma y entrada en vigor el pasado mes de noviembre de las *Disposiciones Operativas del Plan de Recuperación (OA, en sus siglas en inglés)*³³, que establecen el modo en que se organizará el seguimiento del desarrollo del PRTR de manera bilateral entre España y la Comisión Europea. El Gobierno español también fue el primero en suscribir este acuerdo, que han de firmar los 27 países de la Unión Europea acogidos al MRR. La Comisión Europea ha valorado positivamente el cumplimiento de los 52 primeros hitos del Plan de Recuperación y se inició así el proceso para efectuar el primer desembolso.

De lo expuesto, resulta evidente que el sistema de control de los FGUE ha cambiado el esquema tradicional, vinculado a los gastos contraídos, por un nuevo régimen en el que va a ser primordial para obtener los desembolsos de los FGUE ejecutar las reformas e inversiones comprometidas y el cumplimiento de los hitos y objetivos del PRTR, y, a su vez, obtener la evaluación favorable de la Comisión Europea, que tendrá en cuenta la documentación aportada por el Estado Miembro y aquellas otras fuentes de información que la Comisión estime como relevantes que alimentan el Sistema de Información del Mecanismo, en torno a si los hitos y objetivos acordados han sido cumplidos “satisfactoriamente”

Teniendo en cuenta este esquema “nuevo” del funcionamiento del MRR, ¿cuál puede ser el papel de los órganos de los ICEX para contribuir al enorme desafío que implica la gestión de los fondos NGEU?

30. https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Documents/2021/101121_Countersigned_ES-RRF-OA1_1.pdf. Último acceso el 30/01/22.

31. Artículo 30 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021).

32. https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html.aCCESO

33. [30042021-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/30042021-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf) (lamoncloa.gob.es). La Comisión Europea valora positivamente el cumplimiento de los 52 primeros hitos del Plan de Recuperación e inicia el proceso para efectuar el primer desembolso.

Partiendo de esta hipótesis interrogativa, la respuesta parece sencilla (aparentemente), y es que el enfoque de la auditoría parece que va a cambiar: de la verificación de hechos pasados pasamos a la consideración del presente (cómo se están desarrollando las actuaciones: hitos y objetivos) y al futuro (qué efectos van a tener; transición ecológica, digital, cohesión social y territorial etc), se presenta como elemento central la evaluación de riesgos, es decir el análisis de aquellos aspectos que pueden impedir el cumplimiento de los objetivos y su tratamiento, como es la filosofía de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR.

En una primera aproximación, parece que la auditoría de resultados u operativa tiene un enfoque más integrador de control ya que se extiende a todas las facetas de la actuación que se realiza durante todo el tiempo de su desarrollo. Así lo vemos en la planificación de control que establece el MRR³⁴ al firmarse que: *“la Comisión evaluará el resultado del diseño de los Planes que presenten los estados miembros y estos durante todo el desarrollo de las actuaciones previstas deben realizar controles que, no solo garanticen el cumplimiento de la legalidad y la correcta práctica económico-financiera, sino también si se van cumpliendo los hitos en cada proyecto para conseguir el resultado planificado y su duración en el tiempo. Y, además, la propia Comisión realizará controles posteriores sobre la ejecución llevada a cabo.”*

Cierto es que en el PRTR español, como hemos analizado en el apartado precedente, ya se refleja ese cambio de perspectiva estableciendo un sistema de control en espiral con tres niveles, centrado en la gestión preventiva de riesgos, según metodología especializada (COSO, INTOSAI)³⁵ relacionada con el análisis de los procesos internos para administrar riesgos y alcanzar los objetivos establecidos por las organizaciones, pero nada se dice del control externo.

En el ámbito del control externo también se vislumbra ese cambio de tendencia. Así, el TCE, por ejemplo, acaba de incluir en su Plan anual de trabajo del año 2022³⁶ (en adelante

PAT) todo un paquete de fiscalizaciones sobre la respuesta comunitaria al COVID-19. Esto incluye informes de regularidad sobre adquisición de vacunas, estudiando los esfuerzos de la UE para “adquirir, de manera eficaz, cantidades suficientes de vacunas”.

Si bien en el PAT (2022) del TCE no faltan las clásicas auditorías sobre los Fondos Estructurales, las Inversiones Europeas, se añade ahora el MRR. El TCE auditará el Mecanismo tanto desde el “Diseño del sistema de control de la Comisión” (y la garantía de la regularidad en los pagos) hasta los respectivos Planes nacionales de recuperación y resiliencia, incluyendo la evaluación de su proceso de aprobación y el cumplimiento de hitos y objetivos. Además, una práctica interesante del PAT es que incluye en su programación una línea estratégica con los trabajos que prevé desarrollar en años posteriores. Así, anticipa que, en el año 2023, evaluará uno de los objetivos clave del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: la velocidad de desembolso. El programa plantea también la siguiente cuestión: ¿En qué medida los Estados miembros adelantaron y emplearon la financiación del MRR para llevar a cabo reformas e inversiones? Así, el TCE valorará su rendimiento y la supervisión por la Comisión de la consecución de los hitos y objetivos acordados, para medirlos en los planes de los Estados miembros³⁷.

En el ámbito nacional, el 11 de febrero de 2022³⁸ se ha reunido la comisión de Coordinación de los presidentes del Tribunal de Cuentas y de los OCEX. En la reunión se acordó que las ICEX se coordinarán en la fiscalización de los FNGUE, analizando si las CCAA y las Ciudades Autónomas han diseñado y puesto en práctica las medidas normativas, de planificación y gestión de recursos necesarias para tramitar de forma ágil, transparente y eficaz, los fondos cuya ejecución les fue encomendada, de forma que tales fondos puedan materializarse en actuaciones y proyectos transformadores de la economía. Estas fiscalizaciones pretenden contribuir a la buena gestión de las administraciones autonómicas al poner el foco en las medidas preparatorias para la recepción y gestión de los FNGUE, con especial mención a los planes antifraude exigidos por la normativa europea.

34. CRISTINA QUIRÓS CASTRO. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública 354 ISSN 1133-4797, XX, Zaragoza, 2021, pp. 347-367.

35. Guía para las Normas de control interno del sector público [intosai_gov_9130s.pdf](https://www.intosai.org/Intosai_Gov_9130s.pdf) (issai.org). Último acceso 22 de enero de 2022.

36. Acceso al Plan anual de trabajo del TCE82022) <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/ecadefault.aspx> Último acceso 22 de enero de 2022.

37. ANTONIO ARIAS <https://fiscalizacion.es/2022/02/03/gastad-malditos/>. Último acceso 22 de enero de 2022.

38. Reunión de la Comisión de Coordinación del Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo | Consello de Contas (ccontasgalicia.es).

IV. Conclusiones

El análisis de seguimiento del MRR exige que sus actuaciones deben mantenerse en el tiempo, precisamente como uno de los logros del PRTR alineados con los ejes establecidos: la transición ecológica, la transformación digital, igualdad de género y la cohesión social y territorial.

Se presenta un nuevo escenario de control para los ICEX en el marco de la gestión de los FNGUE, en el que, quizás, se deba cambiar o complementar el ángulo de visión del control ex post, centrado en la ejecución presupuestaria o de regularidad, para centrarse la (tan) necesaria auditoría de resultados en el marco del MRR de la que nos habla QUIRÓS CASTRO³⁹, y verificar si el resultado obtenido con las actuaciones desarrolladas es adecuado, eficaz y eficiente, así como, evaluar su impacto en su área de desarrollo y en la sociedad en general ha sido positivo de acuerdo con los hitos y objetivos marcados para cada política palanca del PRTR.

De este modo, tanto los órganos de gestión en el primer nivel, como los órganos de Control Interno (Intervenciones y Asesorías jurídicas) en el segundo nivel, así como las Instituciones de Control Externo (Tribunal de Cuentas y OCEX), están llamados a jugar un papel nuclear y de colaboración mutua en un control, que se ha de centrar en la verificación de resultados, y de forma particular, en el cumplimiento de los hitos y objetivos de las políticas públicas evaluadas para así obtener una visión global de impacto y resultado.

Bibliografía

- Gimeno Feliu J.M. *Los pilares de Next Generation EU y la contratación pública*. Observatorio de contratos públicos (ObCP).
- Cristina Quirós Castro. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública 354 ISSN 1133-4797, XX, Zaragoza, 2021, pp. 347-367.
- Iglesias Rey Patricia. *El reto pendiente en la época post pandemia: el necesario control preventivo de los riesgos e la fase de ejecución de los contratos públicos*. Acceso: <http://www.obcp.es/opiniones/el-reto-pendiente-en-la-epoca-post-pandemia-el-necesario-control-preventivo>; Acceso 30 de noviembre de 2021.
- Jiménez Asensio Rafael A. *propósito de las "Orientaciones" del Ministerio HFP sobre los Planes de Medidas Antifraude*. Blog <https://rafaeljimenezasensio>; Acceso 30 noviembre 2020.
- Campos Acuña Concepción. *Compliance en la administración pública: dificultades y propuestas*. Colección: Temas de Administración Local, 102 ISBN: 978-84-16219-20-9.2019.
- Campos Acuña Concepción. Blog <https://concepcioncampos.org/no-habra-fondos-ngeu-para-los-corruptos/>. Acceso el 30 de enero de 2022.
- Castillo Blanco, Federico A. *Compliance e integridad en el sector público*. Tirant Lo Blanch 2019 ISBN: 978-84-1313-727-8.
- Villanueva Rodríguez Ulpiano Leandro. G2S2 *La Orden 1030/2021 del MHFP y el modelo de la prevención de la corrupción del Consello de Contas*. XIV Encuentros Técnicos de OCEX celebrados en Santiago de Compostela el 2 y 3 de diciembre de 2021.
- Serafin Pazos Vidal *Plan de Recuperación y Fondos Estructurales en España: ¿diálogo de sordos?* Publicado el 4 de febrero de 2021 <https://www.linkedin.com/pulse/plan-de-recuperaci%C3%B3n-y-fondos-estructurales>.
- Rego Vilar Simón. G1S2 *"Los órganos de control externo y la auditoría de los fondos NGEU: ¿Nuevo modelo de control?"; XIV Encuentros Técnicos de OCEX celebrados en Santiago de Compostela el 2 y 3 de diciembre de 2021*. <https://encuentros2021.contasgalicia.es/conclusiones/>. Último acceso 30/01/22.

39. CRISTINA QUIRÓS CASTRO. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública 354 ISSN 1133-4797, XX, Zaragoza, 2021, pp. 347-367.