



Serie OPINIONES FIASEP

Nº 6/2020

“El proyecto del Real Decreto-Ley 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, no puede suponer una merma de los mecanismos de control”

Patricia Iglesias Rey

Letrada de la Xunta de Galicia. Letrada Mayor en el Consello de Contas de Galicia.

Diciembre, 2020

I. Con los fondos Next Generation EU nos la jugamos mucho como país.

El presupuesto a largo plazo de la UE, junto con la iniciativa Next Generation EU,¹ que es un instrumento temporal concebido para impulsar la recuperación, será el mayor paquete de estímulo jamás financiado a través del presupuesto de la UE. Un total de 1,8 billones de euros ayudará a reconstruir la Europa posterior a la COVID-19, que será más ecológica, digital y resiliente. 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.

El **10 de noviembre de 2020**, se alcanzó un acuerdo entre el Parlamento Europeo y los países de la UE en el Consejo sobre el próximo presupuesto de la UE a largo plazo y Next Generation EU. Este acuerdo permitirá reforzar programas específicos con cargo al presupuesto a largo plazo para el período 2021-2027 por un total de 15 000 millones de euros.

Entre las prioridades de la Comisión Europea pasan por invertir en tecnologías limpias, transporte sostenible, digitalización de los servicios públicos y la adaptación de los sistemas educativos, entre otras, animando a que se incluyan en estos planes inversiones y reformas los siguientes ámbitos emblemáticos:

- **Activación.** Puesta en marcha temprana de tecnologías limpias con perspectivas de futuro y aceleración del desarrollo y el uso de energías renovables.
- **Renovación.** Mejora de la eficiencia energética de los edificios públicos y privados.
- **Carga y Repostaje.** Fomento de tecnologías limpias con perspectivas de futuro a fin de acelerar el uso de un transporte sostenible, accesible e inteligente, de estaciones de carga y repostaje, y la ampliación del transporte público.
- **Conexión.** Despliegue rápido de servicios de banda ancha rápida en todas las regiones y hogares, incluidas las redes de fibra y 5G.
- **Modernización.** Digitalización de la Administración y los servicios públicos, incluidos los sistemas judicial y sanitario.
- **Ampliación.** Aumento de las capacidades industriales europeas en materia de datos en la nube y desarrollo de procesadores de máxima potencia, de última generación y sostenibles.

¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#una-hoja-de-ruta-clar-a-hacia-nuevos-recursos-propios-para-ayudar-a-reembolsar-los-prstamos

- Reciclaje y Perfeccionamiento Profesionales. Adaptación de los sistemas educativos en apoyo de las competencias digitales y la educación y la formación profesional a todas las edades.

II.-La historia negra de España en la gestión de fondos europeos.

España tiene por delante una misión complicada. El reto más importante de su historia reciente. Es el segundo país más beneficiado por los fondos que va a poner Europa sobre la mesa para la reconstrucción de la crisis provocada por la pandemia y la transformación de su economía en los próximos seis años. Un paquete de ayudas de 200.000 millones de euros que podría rondar el 3% del PIB anual, donde se integran 140.000 millones del fondo Next Generation EU, el más potente. Con ellos pretende invertir 72.000 millones de euros en los próximos tres ejercicios (a través de las subvenciones del Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia y del programa React-EU, que se destinarán en un 37% a inversión verde y en un 33% a la transformación digital).

España no tiene un buen desempeño en la gestión de los fondos europeos, reconoce la propia Comisión Europea. A finales del año pasado, había certificado el 33% de las ayudas y seleccionado el 72% de los proyectos. Además, esta semana el Tribunal de Cuentas Europeo (TCUE) ha tirado de las orejas al Gobierno español porque los gastos con cargo al presupuesto de 2019 “contienen demasiados errores”, lo que demuestra la necesidad de mejorar los controles con vistas al plan de recuperación contra la covid-19.

El informe del TCUE de los auditores europeos recoge fallos en los gastos de alto riesgo, que representaron más de la mitad de las ayudas, sobre todo en los proyectos de la política de cohesión. Pese al aumento de la tasa de errores y de dar una opinión adversa a las cuentas españolas, el tribunal dice que son fiables. Su presidente, Klaus-Heiner Lehne, ha señalado: “Necesitamos normas más claras y sencillas para las finanzas europeas. También hacen falta controles efectivos sobre la manera en que se gasta el dinero y sobre si se logran los resultados perseguidos. En estos tiempos de crisis, la Comisión Europea y los Estados miembros tienen una enorme responsabilidad en la gestión de las finanzas de la UE”.

III ¿Cuáles son las claves del proyecto del Real decreto-ley medidas urgentes para la modernización de la administración pública y para la ejecución del plan de recuperación?

La finalidad del proyecto es dar respuesta a la necesidad de abordar una reforma estructural que modernice los procedimientos de ejecución presupuestaria, flexibilice los mecanismos de planificación, permita un buen seguimiento y una auditoría eficiente y única de los proyectos, tenga una aproximación plurianual coherente con la naturaleza de los proyectos de inversión, contemple el desarrollo de proyectos de carácter transnacional o de interés europeo y prevea nuevos mecanismos, como los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y la Transformación

Económica (PERTE) para favorecer la colaboración público-privada en el ámbito de la ejecución de políticas públicas.

De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de 21 de julio de 2020, “los compromisos jurídicos de un programa completado por «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 durante el cual se podrá hacer uso de los fondos.

Es necesario, por ello, introducir medidas en el proyecto normativo dirigido a agilizar la tramitación de los procedimientos de contratación pública y de concesión de subvenciones con vistas a alcanzar los siguientes objetivos:

- Proporcionar a las unidades encargadas de la ejecución y gestión de los fondos europeos medios adicionales para hacer frente a esta labor, atajando o minimizando los “cuellos de botella” operativos, con el fin de conseguir una gestión ágil y eficiente.
- Generar sinergias entre dichas unidades, gracias a modelos de documentación administrativa extrapolables y a la preferencia otorgada a la tramitación de estos procedimientos.
- Acortar los tiempos de tramitación de los expedientes y simplificar su instrucción, favoreciendo la llegada del dinero a la economía.
- Evitar que determinados trámites, como la fiscalización previa o la acreditación de la existencia de crédito presupuestario, impidan avanzar en la tramitación de los contratos o las ayudas, con el consiguiente ahorro de tiempo.
- Hacer compatibles las imprescindibles medidas de control ambiental de determinados proyectos con la agilidad en la tramitación de los procedimientos destinados a llevarlos a cabo.
- Incorporar a las entidades financieras a la misión de agilización.
- Incentivar la búsqueda en el sector privado de proyectos transformacionales y alineados con los objetivos de los fondos europeos Next Generation EU, ante los réditos asociados a ser los primeros en plantear estos proyectos al sector público.

Las claves de la reforma se pueden sintetizar en los puntos siguientes:

- Todos los contratos financiados con los fondos percibidos por el Reino de España en el marco del plan de recuperación les será de aplicación el régimen excepcional de tramitación urgente, con la consiguiente reducción de plazos y agilización del

procedimiento”, asegura el texto preliminar. Para conseguirlo, por ejemplo, se elevarán los umbrales económicos para recurrir a los procedimientos abiertos simplificados, ordinarios y abreviados, lo que permitirá el acceso de más empresas por esta vía. Y también se prevé la posibilidad de otorgar subvenciones de concurrencia no competitiva para las que no requieran de valoración comparativa con otras propuestas.

- Entre los cambios más destacados que introducirá el decreto está la reducción del plazo de evaluación: se da cinco días hábiles para el análisis. “El despacho de estos expedientes gozará de prioridad respecto de cualquier otro”, remarca el texto. Una celeridad que se hará en detrimento de un examen más exhaustivo, aunque el borrador defiende que no será así: “Se ha buscado dotar a su tramitación de una mayor agilidad, eliminando aquellas diligencias que no suponen una merma de los mecanismos de control de los convenios, singularmente las autorizaciones por el Consejo de Ministros, se han reducido los plazos para la emisión de aquellos informes que resulten preceptivos, y se ha determinado su eficacia desde la prestación del consentimiento de las partes”.
- El proyecto recoge asimismo un artículo dedicado a la tramitación urgente. En el mismo, que todavía es susceptible a ser modificado, se recoge que todos los cambios normativos quedan vinculados a la situación actual. “Todas estas medidas, que tienen un carácter excepcional, se ciñen exclusivamente, como no puede ser de otra manera, a la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, matiza el documento.
- En el caso de los proyectos que accedan a los fondos, se incluye la posibilidad de que reciban parte del dinero por adelantado. “Se prevé también la posibilidad de percibir anticipos por las operaciones preparatorias que resulten necesarias para realizar las actuaciones financiadas, hasta el límite del 50% de la cantidad total a percibir”. Un porcentaje que podría aumentar hasta el 90% de la anualidad en el caso de los proyectos que se consideren estratégicos para la economía española, los denominados Perte, que se declararán mediante un acuerdo del Consejo de Ministros. En un plazo de tres meses se habilitará un registro estatal —dependiente del Ministerio de Industria— al que tendrán que acudir las entidades interesadas en los proyectos escogidos.
- Las sociedades que se incluyan en esta lista tendrán ventajas competitivas. “Será considerada preferente para la colaboración con todas las Administraciones públicas en relación con el desarrollo de ese proyecto, participando de forma activa en el desarrollo de la estrategia, tanto a nivel nacional como europeo”, añade el texto. Así, se prevé que sean muchas las compañías que acudan a este registro, ya que les permitirá recibir por adelantado un porcentaje mayor de la cuantía y sortear algunos trámites para la concesión de las ayudas vinculadas al proyecto en el que estén suscritas.

IV. No pueden debilitarse los mecanismos de control “a posteriori” y el pleno respecto al principio transparencia e integridad pública.

Cierto es que los “cuellos de botella” pueden tener un efecto muy pernicioso, al demorar los compromisos de gasto y, de este modo, impedir que puedan ser atendidos con el importe asignado al Reino de España del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los demás programas incluidos en los fondos europeos Next Generation EU, pero no es menos cierto que la reducción de filtros en el proceso pone en riesgo la revisión previa de garantías, no puede ser una merma para el fortalecimiento del control posterior de dichos fondos y que los mismos se concedan con luz y taquígrafos, respecto a la transparencia e integridad que se le debe exigir a “todo buen gobierno”. Tienen que estar plenamente seguros de que no infringirán las directivas de contratación y concesiones y los principios de concurrencia, igualdad de trato, transparencia, integridad y eficiencia en el gasto público que se proclaman en el art 1 de la LCSP.

La ministra de Hacienda, María Jesús Montero, manifestaba hace unos días al periódico el País² que el “Gobierno está trabajando intensamente para agilizar todos los procedimientos” y negociando con la CE que el control financiero de los fondos se realice a posteriori. “Tenemos que adaptar un mecanismo exprés a los requisitos que Europa exige para que finalmente dé por certificado el gasto. Nosotros queremos trasladar a Europa que este plan de recuperación no puede funcionar como el marco financiero plurianual en términos de verificación y justificación. Porque es un mecanismo que tiene mucha complejidad y hace que haya un decalaje muy importante entre el gasto y el ingreso porque el procedimiento de verificación y fiscalización tiene mucho tiempo y siempre se acumula los ingresos en el último año. Debería haber una cierta corrección entre la ejecución del gasto y la llegada del ingreso”.

Europa marca la hoja de ruta sobre cómo será el control posterior: Los respectivos Planes por cada país deberán ser validados por la Comisión Europea y además deberán someterse a la evaluación de un organismo independiente, que en el caso de España será la **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef)**. La Comisión contará con dos meses para evaluarlo y un mes adicional para hacer una propuesta al Consejo para su aprobación, por lo que nos iríamos a finales de julio del 2021. La financiación dependerá del cumplimiento de los objetivos, los fondos se liberarán a los países en función de diferentes hitos, si estos no se cumpliesen los pagos se suspenderían y la contribución financiera podría reducirse.

² <https://elpais.com/economia/2020-11-14/fondos-europeos-un-reto-de-gestion-colosal.html>

Respecto al **proyecto de gobernanza** en el borrador normativo, el Gobierno se ha visto obligado a última hora (el 25/11/2020) a rectificar el proyecto de gobernanza de su plan estrella de recuperación.³ El borrador del decreto, establece cinco nuevos órganos de gobernanza.

- El principal, la **Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia** de la que iban a formar parte 11 ministros.
- El segundo órgano de gobernanza será un **Comité Técnico**, que controlado directamente por el presidente y su equipo.
- También se constituirá una **Unidad de Seguimiento** del Plan de Recuperación en la Presidencia del Gobierno. El texto señala expresamente que “el departamento de asuntos económicos de la Presidencia del Gobierno realizará el seguimiento del plan de recuperación con objeto de mantener informado de modo directo y continuo al presidente del Gobierno”.
- Este departamento también creará **foros de alto nivel** para asesorar al Gobierno en la ejecución del plan, un espacio para dar entrada a expertos y empresas, que será el cuarto órgano de gobernanza. Además habrá un espacio específico para que participen la patronal y los sindicatos
- Y, por último, se reactivará la **Conferencia Sectorial de Fondos Europeos** para dar participación en la gestión a las comunidades autónomas, claves en la ejecución del plan. Este órgano estará presidido por la ministra de Hacienda, María Jesús Montero.

Si bien otros países europeos, como Italia, han hecho pivotar este tipo de organismos alrededor de **una figura independiente de prestigio**, pero el ejecutivo por el momento que todo el control quede en manos del presidente y su equipo.

Respecto a la importancia del control, sin perjuicio de compartir la necesidad de acabar con la burocracia y los cuellos de botella, como Letrada de un Organismo de Control Externo (en la actualidad ocupa el puesto de Letrada Mayor en el Consello de Contas de Galicia), debo poner de manifiesto que la flexibilización de trámites administrativos y una justificada regulación normativa ad hoc para la gestión de fondos europeos Next Generation EU pueden suponer una merma de los mecanismo del control y transparencia en su gestión.

Por otro lado, las dudas que albergan todos los expertos tiene que ver con la capacidad del país para poder identificar, tramitar con agilidad, ejecutar y **rendir cuentas de los proyectos que se presentarán para optar a las ayudas**. En agosto anunció que sería Moncloa la que lideraría la

³ <https://elpais.com/economia/2020-11-24/el-gobierno-cede-a-todo-el-consejo-de-ministros-el-control-de-los-fondos-europeos-del-que-habia-excluido-a-iglesias.html>

comisión interministerial encargada de seleccionar y gestionar el dinero, con el director del Gabinete y el jefe de la Oficina Económica, como principales responsables. **Aunque el 58 % de los mismos serán transferidos a comunidades autónomas y ayuntamientos.**

En este contexto, nos podemos olvidar en qué país vivimos. Simplemente observando el *estatus quo* de la percepción de la actividad de contratación pública en España, se puede constatar que es un hecho objetivo que la corrupción pública se perciba por los españoles como uno de los mayores problemas sociales⁴. Esta percepción por sí sola genera desaliento respecto al progreso social y desafección hacia las instituciones democráticas. Todo ello sin contar que la corrupción real, se perciba o no como problema, desvía a la administración de servir a los intereses públicos, dilapida los recursos comunes y acaba generando una cultura empresarial más proclive a invertir en sobornos que en tecnología y mejoras en el desarrollo del negocio.

- Es ahora más que nunca en este nuevo contexto de recuperación de la situación de crisis sanitaria, el momento en el que la **gestión preventiva de riesgos** se muestra como una tarea esencial si realmente los poderes adjudicadores quieren perseguir una mejora, en términos de eficiencia y eficacia, en el ciclo de vida de la contratación pública.

Es público y notorio que la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁵ recomienda a los gobiernos y administraciones en relación a la contratación pública que “Se evalúen de forma periódica y sistemática los resultados de los procedimientos de contratación; se desarrollen indicadores de rendimiento, eficacia y ahorro en la contratación pública; se elaboren herramientas de evaluación de riesgos que permitan identificar y gestionar amenazas al sistema de contratación pública y se den a conocer las estrategias de gestión de riesgos en la contratación pública

Además del control preventivo, es necesario **planificar con la máxima antelación posible** y teniendo en cuenta la capacidad administrativa de las diferentes entidades públicas que van a ejecutar los fondos de entre los 8.000 organismos licitadores existentes.

⁴ Según el estudio realizado por Transparencia Internacional España, que se hizo público el 29 de enero de 2019. España ocupa la posición 41 entre los 180 países estudiados en el impacto de Percepción de la Corrupción (IPC). Por otro lado, España se ubica en el puesto número 20 entre los 28 países de la Unión Europea. Pese a esta leve mejora en la puntuación, hay que destacar que España se encuentra por debajo de Chipre y República Checa, países con los que compartía la misma puntuación el año pasado. Acceso web: <https://transparencia.org.es/espana-mejora-levemente-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2018/>. Consultado en noviembre de 2020.

⁵ <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools>. Los principios promulgados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y que han de regir la contratación pública son la evaluación, la transparencia, la integridad la gestión del riesgo, la responsabilidad, la accesibilidad, equilibrada, la integración, la e-contratación, la capacitación, la eficiencia y la participación son evaluación. Consultado el 6 de mayo de 2020.

- Crear **equipos especializados en el ámbito público y en los tres niveles** (estatal, autonómico y local) y con experiencia previa en contratación pública, así como oficinas de gestión centralizada de las convocatorias. Y simplificar y eliminar duplicidades en los procedimientos de gestión de las ayudas, pero con profesionalización de los empleados públicos, que “habelos hailos” y muchos, como se dice en mi tierra. Ante este número importante de solicitudes que se espera recibir, el documento recoge la posibilidad de ampliar el personal público.
- Se requiere un esfuerzo de **coordinación importante**. Las ayudas tienen que calar en la economía de forma muy capilar y no solo beneficiar a grandes empresas, sino también a las pymes. Para optimizar las ayudas hay que incorporar a la iniciativa privada y articular mecanismos para que haya un efecto multiplicador de la inversión, como reclama Bruselas fondos europeos se generen cuatro.
- El **papel nuclear que deben jugar el Tribunal de Cuentas y los Organismo de control Externo autonómicos (OCEX)**, teniendo presente en su control las técnicas y herramientas preventivas de gestión del riesgo, que se pueden complementar perfectamente con la función nuclear de fiscalización de los OCEX y que ambas funciones pueden “retroalimentarse” para mejorar. Ciertamente es que, todo cambio de paradigma cuesta en la esfera pública, pero debemos ser receptivos hacia un giro en la cultura preventiva respecto al control de riesgos en los nuevos fondos europeos Next Generation EU, que se centre en la gestión sistemática del riesgo, incluyendo identificación, evaluación, tratamiento y seguimiento es una herramienta adecuada en tanto permite la medición del desempeño y detecta aquellas debilidades del sistema que necesitan de una nueva forma de ser tratadas.