



Serie OPINIONES FIASEP

Nº 10/2021

**“Las Ices en la evaluación del Plan de
Recuperación Europeo”**

Emilio Melero Marcos
Consejo de Cuentas de Castilla y León

Septiembre 2021

Las Ices en la evaluación del Plan de Recuperación Europeo

Hace un trimestre tenía ocasión de intervenir en las IV Jornadas sobre el Sector Local organizadas por la Fiasep. El asunto de mi modesta intervención, “El control de los fondos europeos Next Generation EU”, no solo no ha perdido actualidad, sino que ocupa gran parte del debate público y social. Como referencia ineludible en toda prospección o deseo de realización de reformas estructurales, la recuperación de la pandemia COVID-19 requiere cambios normativos e inversiones que apuntan hacia un cambio de modelo productivo.

Traslado a este artículo alguno de los aspectos que considero más interesantes de mi intervención, analizando qué son y para qué, los fondos, la gestión de los mismos, los controles políticos y sociales exigibles, y me extenderé en lo referido a las posturas apriorísticas sobre las garantías de las políticas a desarrollar y de la competencia (ineludible) de las Ices en el control y evaluación de las mismas.

El Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia. Instrumentos de gestión

Se ha mantenido repetidas veces, que el instrumento específico y temporal *Next Generation EU*, concebido para impulsar la recuperación, será el mayor paquete de estímulos jamás financiado a través del presupuesto de la Unión Europea.

Como se ha dicho, un total de 1,8 billones de euros ayudará a reconstruir una Europa postpandemia más ecológica, digital y resiliente.

Hay que tener en cuenta la magnitud de estos fondos si se comparan con el impacto que produjeron en 1993 aquellos otros de la UE, 1.500 millones de los que entonces denominados ECUS, y de los que España recibió unos 850 millones, equivalentes a unos 130.000 millones de pesetas. Todos recordamos el extraordinario impulso que supuso para nuestro país, con un plan de modernización de infraestructuras imprescindibles para el desarrollo.

Pues bien, a través del mecanismo europeo de recuperación y resiliencia, la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa REACT-EU, se pondrá a disposición del Fondo Europeo de Desarrollo Regional FEDER, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas.

Este aluvión de proyectos, la gestión de su diseño, ejecución y control, ha hecho anticipar algunos juicios y posiciones, en mi criterio en exceso apriorísticas.

Algunos alertan acerca del sobrepeso burocrático, se acusa de que una gestión centralizada puede ser una rémora insalvable que hasta podría suponer una pérdida de una parte de esos fondos.

De hecho, hasta se ha sostenido la necesidad de crear una suerte de instrumento de elaboración, ejecución y seguimiento de los fondos que, en principio, según los sostenedores de semejante tesis, garantizaría más seguridad y eficacia que las estructuras político-administrativas de nuestro Estado de derecho.

Conviene recordar, entre otros muchos argumentos de autoridad, que desde 1965 los profesores Ionescu y Dahl dejan expresamente claro, desde su empirismo analítico, que el seguimiento de los diversos modelos, factores condicionantes, pautas de comportamiento y estrategias de oposición política en el régimen parlamentario, deben dar tranquilidad a quienes suscitan dudas al respecto.

Y aunque, sin duda, la gestión de los recursos humanos va a ser uno de los principales escollos del plan, la exigencia de reformas de calado, a veces necesarias, no dejan de ser un apriorismo inevitable en el actuar de muchos de nuestros opinadores.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se constituye como un proyecto integrador que, de forma coherente con el artículo 131 de la Constitución, debería traducirse en un procedimiento participativo, en cuya gestión han de sentirse concernidos los distintos niveles de gobierno en el Estado compuesto que es España, así como los agentes sociales y económicos.

En fin, quizás debiéramos todos considerar algunas cuestiones previas que permitirían abordar con sosiego los retos que los programas de recuperación y resiliencia nos interpelan.

No resulta inútil insistir en que somos un estado experimentadamente descentralizado, con carencias, con dificultades, pero que acaba de resolver un extraordinario e inédito reto de gestión como consecuencia de la COVID-19.

Que las instituciones autonómicas están sujetas, al igual que el Gobierno y los aparatos centrales del Estado, a funciones interventoras, poco dudosas. Al final, me referiré al ámbito de la competencia de la institución que represento.

Del mismo modo, el gasto y el control en las entidades locales vienen expresamente regulados en la Ley 7/1985 reguladora de las bases del régimen local y leyes posteriores a las que, obviamente, no me voy a referir.

Por tanto, un estado compuesto, con competencias delimitadas y controladas por los respectivos órganos parlamentarios, municipales, de control interno o externo, además de las fiscalías y de todos los órganos jurisdiccionales, ¿es acaso menos garantista en esta tarea, que nuevos artefactos *ad hoc*, reclamados por algunos?

He de recordar, en relación al gasto público en España, que la administración central realizó un gasto de 229.288 millones de euros, las comunidades autónomas 182.823 millones de euros, 172.613 la seguridad social y 70.241 las corporaciones locales.

Si esto viene pasando, resolviéndose de manera regular y controlándose más que aceptablemente, ¿no será pertinente no tener que recurrir a la navaja de Ockham preventiva? Para mayor abundamiento, de todos es sabido, el ya anticipo de 9.000 millones de euros de una partida de 27.000, que ya están reflejados en los Presupuestos Generales del Estado y recibidos materialmente por España.

Hay que tener en cuenta asimismo que los 72.000 millones que recibirá España serán sometidos a distintos controles internos con una auditoría permanente de carácter mensual, semestral y a los 18 meses, todo ello cuando la Comisión Europea haya aprobado definitivamente los mencionados fondos a los países miembros.

¿Quiere decir esto, sin embargo, la exclusividad de lo público y de sus instituciones en la gestión de los fondos?

En absoluto. En la ya conocida utilización de los PERTES, no significa exclusividad a determinada parte del proyecto. También en mi criterio, en la evaluación, control, seguimiento y fiscalización de los fondos, hay un amplio margen de colaboración público-privada, que es más que deseable, definiendo y estableciendo sinergias, que sin duda serán extremadamente positivas.

Todo ello en el contexto de una evaluación que ha de percibirse como una actividad amplia que abarca diversos tipos de auditoría, entre los que se encuentra la auditoría de desempeño, y utilizaría herramientas, métodos o resultados propios de esta, pero con unos objetivos diferentes, dirigidos a valorar el impacto y la pertinencia de la política.

Y permítanme, para terminar, que me refiera al papel que en mi criterio tiene y debe jugar la institución a la que me honro representar: el Consejo de Cuentas de Castilla y León.

Una vez establecidos, de forma breve, el objetivo y las grandes cifras del fondo, y evitando extenderme en el ámbito subjetivo y de actuación del Consejo de Cuentas de Castilla y León, el siguiente paso natural es unir ambas cuestiones y responder a la siguiente pregunta.

Pese a no haber sido recogido normativamente, ¿intervendrá el Consejo de Cuentas en la fiscalización del fondo?

Podría pensarse inicialmente que no, toda vez que además de no estar contemplado, nos estamos refiriendo en todo momento a normativa de carácter estatal.

Pero, de acuerdo con el ámbito de actuación del Consejo de Cuentas, en el momento en que la Administración autonómica o local, o cualquiera de sus personificaciones gestionen recursos precedentes de este fondo, entra dentro de las competencias del Consejo de Cuentas.

La respuesta es afirmativa, sin duda.

¿Y de qué manera puede el Consejo fiscalizar los proyectos y actuaciones que se ejecuten por los entes en sus actos?

La normativa propia del Consejo contempla expresamente los tres acercamientos más clásicos en el mundo del control posterior, como es la auditoría de cuentas, la de regularidad y la operativa, que como sabemos su campo de actuación puede estar referido a actividades, actos administrativos, planes de impulso político, políticas financieras e incluso los instrumentos legales a los que se haya podido referir para su puesta en marcha.

Del mismo modo que la operativa incluye o puede incluir planes, programas, entidades con fondos específicos, actividades, situaciones existentes o información financiera acerca de cualquiera de estos elementos.

Pero volviendo a la actividad específica, la incorporación de los trabajos se realiza mediante su inclusión en el plan anual de fiscalizaciones, que en caso del Consejo es aprobado por las Cortes de Castilla y León.

En esa incorporación se dirige ya el tipo de fiscalización que se pretende realizar.

Un ejemplo de actuaciones incorporadas con una determinada perspectiva la tenemos en la incorporación del Plan Anual de Fiscalizaciones del presente ejercicio 2021, de diferentes trabajos referidos a actuaciones de administraciones públicas en materia COVID-19.

En concreto, en el caso de los fondos de recuperación y resiliencia, y sin perjuicio de un análisis más pausado según se vayan aprobando los proyectos, parece que una aproximación operativa podría brindar información sustantiva a la ciudadanía.

Por una parte, como hemos señalado con anterioridad, el fondo ya contempla su propia sistemática de control de legalidad, sobre la que, salvo que se detecte algún problema, deberíamos confiar.

Por otra parte, la contabilización de los fondos y actuaciones, viene siendo objeto de trabajos sistemáticos por parte del Consejo en informes anuales sobre las cuentas rendidas.

La fiscalización operativa proporciona el tipo de informe que puede permitir analizar hasta qué punto los objetivos de esos fondos, que deben aparecer de forma expresa en los proyectos, se cumplen o no, lo cual no deja de ser una forma elaborada de tomar medida de hasta qué punto se ha conseguido mejorar el bienestar de la ciudadanía.

Además, y en virtud de las diferentes asociaciones y grupos de contacto con los Órganos de Control Externo Autonómicos del resto de España y con el Tribunal de Cuentas, se puede presentar a los ciudadanos una imagen conjunta de para qué han servido esos fondos, que tanta expectación generan.

Políticas públicas

El criterio de la Intosai considera a las Ices como actores naturales de la evaluación de políticas públicas, lo que encuentra su apoyo en algunas de las instituciones de control externo europeo, que cuentan con una importante experiencia al respecto.

Se trataría de orientar a evaluaciones propiamente dichas, hacia fiscalizaciones que contengan un enfoque evaluador de programas o políticas.

Para concluir, ante la evidente necesidad de control, si consideramos la competencia para entender del asunto por parte de las Ices, entre los fines de sus fiscalizaciones operativas, no debemos inhibirnos. Desde el respeto a las decisiones políticas, debemos cumplir escrupulosamente con la búsqueda de responsabilidad en la gestión, en el deseo de proporcionar transparencia, perspectivas de análisis y propuestas de mejora.

Abordaremos sin duda, en la parte que a las instituciones de nuestro ámbito territorial corresponde, los trabajos de auditoría y evaluación de este fondo europeo tan aireado y esperado, para que, como palanca de despegue en el futuro, lo sea desde la claridad, la transparencia y participación.