



CÁMARA
DE CUENTAS DE
ARAGÓN



Informe de fiscalización

DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL ÁMBITO DE
LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE
RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y
RESILIENCIA

INFORME DE FISCALIZACIÓN

De las medidas adoptadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

EL CONSEJO DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN, en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen el artículo 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el artículo 6.1 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, en sesión celebrada el día 11 de abril de 2023, ha aprobado el informe de fiscalización de las medidas adoptadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia .

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Iniciativa de la fiscalización	4
1.2. Ámbito subjetivo, objetivo y temporal	4
1.3. Tipo de fiscalización, objetivos y procedimiento	5
1.4. Trámite de audiencia	5
2. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	6
2.1. Introducción	6
2.1.1. El Instrumento de Recuperación Next Generation de la Unión Europea y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) de la economía española	6
2.1.2. Marco normativo básico	8
2.1.3. Marco financiero	10
2.1.4. El papel de las Comunidades y Ciudades Autónomas en la ejecución del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia	12
2.2. Marco de gobernanza	13
2.2.1. Desarrollo normativo	13
2.2.2. Estructuras de gobernanza	14
2.2.3. Planificación estratégica	17
2.2.4. Transparencia y rendición de cuentas	18
2.2.5. Medidas adoptadas para el fomento de la concurrencia	19
2.3. Cobertura de necesidades de recursos humanos y otros medios materiales	20
2.3.1. Desarrollo normativo	20
2.3.2. Planificación y organización de los recursos	21
2.3.3. Actividades en materia de formación	22
2.4. Modelo de gestión	22
2.4.1. Sistema de gestión	23
2.4.2. Instrumentos de gestión: medidas normativas y adaptación a los requerimientos del PRTR	27
2.4.3. Mecanismos de prevención, detección y corrección del fraude	30
2.4.4. Sistemas de información	32
2.4.5. Gestión y control presupuestarios	34
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	38
3.1. Sobre el marco de gobernanza	38
3.2. Sobre la gestión de los recursos humanos	39
3.3. Sobre el modelo de gestión	40

SIGLAS Y ABREVIATURAS

MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
FAMCP	Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias
CoFFEE MRR	Plataforma Común de Fondos Europeos – módulo del mecanismo de Recuperación y Resiliencia
PMA	Plan de medidas antifraude
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
AGE	Administración General del Estado
A.P.	Administración Pública
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CID	Council Implementing Decision (Decisión de Ejecución del Consejo)
DNSH	Do No Significant Harm (no causar perjuicio significativo al medioambiente)
DPTO.	Departamento
FAMCP	Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias
HFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
IAAP	Instituto Aragonés de Administración Pública
IEF	Instituto de Estudios Fiscales.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Normas Internacionales de Auditoría del sector público)
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
OA	Operational Arrangements
OCEx	Órganos de Control Externo Autonómicos
RRHH	Recursos Humanos
SERPA	Sistema Integrado de gestión económico-financiera del Gobierno de Aragón
SGFE	Secretaría General de Fondos Europeos
TCu	Tribunal de Cuentas
UE	Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Iniciativa de la fiscalización

La inclusión de esta fiscalización en el programa anual de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Aragón trae su causa de la reunión de la Comisión de Coordinación en el ámbito autonómico del TCu y los Órganos de Control Externo autonómicos (OCEX) celebrada el 11 de febrero de 2022, en la que se destacó la conveniencia de realizar una fiscalización conjunta entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX sobre el grado de preparación de las Comunidades y Ciudades Autónomas para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

La Cámara de Cuentas de Aragón es el órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón y 6 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón.

En cumplimiento del artículo 5 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, el Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón aprobó, en su sesión del 29 de diciembre de 2021, el Programa Anual de Fiscalización para el año 2022, que fue modificado por acuerdo de Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón, de 4 de marzo de 2022 para dar cabida al presente informe de “Fiscalización de las medidas adoptadas por la Comunidad Autónoma de Aragón para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”.

El trabajo se ha desarrollado por un equipo de tres personas (dos ayudantes y un director de auditoría) entre mayo de 2022 y febrero de 2023. Se agradece al personal de la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de Aragón la colaboración prestada.

1.2. Ámbito subjetivo, objetivo y temporal

El ámbito subjetivo de la fiscalización lo constituye la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Es por ello todas las referencias que se realizan en el presente informe deben entenderse realizadas al mismo sin incluir el sector local.

El ámbito objetivo está constituido por las medidas normativas, organizativas, de planificación y de adaptación de los sistemas de gestión, procedimientos y sistemas de información llevadas a cabo para la implementación del PRTR en Aragón.

El ámbito temporal de la fiscalización se extiende desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre del 2022, sin perjuicio de que se efectúen los exámenes y comprobaciones relativos a periodos anteriores y posteriores que se consideren necesarios para el cumplimiento de los objetivos programados y así se ponen de manifiesto en el presente informe.

1.3. Tipo de fiscalización, objetivos y procedimiento

El tipo de fiscalización se corresponde con una fiscalización horizontal de carácter operativo, y en concreto de sistemas y procedimientos. Es decir, un enfoque orientado al sistema (ISSAI-ES 300), que examina el funcionamiento adecuado de los sistemas de gestión, y que el Manual de fiscalización del Tribunal de Cuentas la define como “la revisión analítica de los sistemas o procedimientos existentes en una organización y del entorno en el que se desarrollan, con la finalidad de determinar si se han tenido en cuenta los principios de buena gestión, se han aplicado los correspondientes controles de calidad y se ha obtenido un resultado que satisfaga las necesidades de los demandantes, ya sean estos propios de la organización o externos a la misma”.

La fiscalización se centra en determinar si la Comunidad Autónoma de Aragón ha adoptado las medidas necesarias para la implementación del PRTR y, a tal fin, los objetivos de fiscalización se concretan en las tres preguntas siguientes:

- 1. ¿Se han establecido sistemas de gobernanza adecuados para la gestión que ha de desarrollar la Administración autonómica en el marco del PRTR?
- 2. ¿Se han adoptado en el ámbito autonómico las medidas precisas para que la gestión de recursos humanos se ajuste a las necesidades derivadas del PRTR?
- 3. ¿Se han adaptado los procedimientos, sistemas de gestión y sistemas de información a los requerimientos del PRTR?

En relación con estos objetivos, se ha comprobado si se ha dado cumplimiento a las previsiones normativas relativas al sistema de gestión y control del PRTR que resultan de aplicación al ámbito autonómico, se ha analizado el desarrollo normativo efectuado dentro de sus respectivos marcos competenciales y se ha comprobado la implantación efectiva de los sistemas y procedimientos que permitan una adecuada gestión y seguimiento de los subproyectos del PRTR asignados.

1.4. Trámite de audiencia

El anteproyecto de informe de fiscalización (informe provisional) fue notificado el 24 de marzo de 2023 al Presidente del Gobierno de Aragón, abriéndose trámite de audiencia para la formulación de alegaciones con fecha límite el 10 de abril de 2023.

El 5 de abril de 2023 se recibió contestación desde el Gobierno de Aragón comunicando que no se realizaban observaciones al anteproyecto de informe.

2. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Introducción

2.1.1. El Instrumento de Recuperación Next Generation de la Unión Europea y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) de la economía española

1. La pandemia provocada por la COVID-19 ha tenido un drástico impacto económico y social en el conjunto de los países de la Unión Europea (UE), motivando la necesidad de reaccionar de forma rápida y adoptar medidas que amortigüen el impacto de esta crisis e impulsen la pronta recuperación económica, sentando las bases del crecimiento de las próximas décadas.
2. Las medidas adoptadas a tal fin por la UE giran en torno a un Marco Financiero Plurianual para 2021-2027 reforzado y a la puesta en marcha del mayor instrumento de estímulo económico jamás financiado por la Unión Europea, el Instrumento Europeo de Recuperación («Next Generation EU»), por valor de 750.000 millones de euros para el conjunto de los Estados miembros.
3. El elemento central del Next Generation EU es el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), al estar dotado con el 90% de los recursos (672.500 millones de euros, de los cuales 360.000 millones se destinarán a préstamos y 312.500 millones de euros se instrumentarán como transferencias no reembolsables). El criterio de reparto del MRR garantiza un apoyo financiero mayor a aquellos Estados miembros cuya situación económica y social se haya deteriorado más como consecuencia de la pandemia.
4. El PRTR constituye el instrumento a través del cual se habilita y canaliza el acceso a los fondos europeos del MRR. España tenía asignados 140.000 millones hasta 31 de mayo de 2022 que, posteriormente, se han aumentado hasta los 160.000 millones de euros del MRR en transferencias y créditos en el periodo 2021-2026, adicionales a los fondos del ReactEU y al resto de instrumentos previstos en el Marco Financiero Plurianual comunitario para impulsar inversiones y reformas de futuro. Se trata de un volumen de recursos sin precedentes que permitirá desplegar un ambicioso programa de modernización, comparable al que supuso la incorporación de España a la UE en 1986 y las transferencias para inversión de los fondos estructurales.
5. De este volumen de fondos del MRR, 69.528 millones de euros a 31 de mayo de 2022, que han aumentado hasta los 80.000 millones de euros (el 50%) son transferencias no reembolsables¹, que en su mayoría se ejecutarán entre 2021 y 2023, mientras que el resto corresponde a créditos disponibles.

¹ Sobre la base de la asignación definitiva aprobada el 30 de junio de 2022, España dispone de aproximadamente 77.000 millones de euros en transferencias y 84.000 millones de euros en préstamos. A ellos se unen los 2.600 millones de euros asignados para inversiones en el ámbito energético a través del programa REPowerEU.

INFORME DE FISCALIZACIÓN

De las medidas adoptadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

6. Tanto en el caso de las transferencias como en el de los créditos, el desembolso de los fondos se hace por tramos y está ligado al cumplimiento de los hitos y objetivos que se definan. La adecuada identificación de las administraciones y órganos responsables de su cumplimiento y la implantación de un modelo de gestión orientado a resultados resultan esenciales.
7. El PRTR fue remitido a Bruselas el 30 de abril de 2021 y aprobado por el Consejo Europeo, a propuesta de la Comisión, el 13 de julio de 2021. El Plan prevé destinar un 40,29% de la inversión a imputar la transición ecológica y un 29,58% a la transformación digital superando así los mínimos marcados por el Reglamento del MRR para estas inversiones (37% y 20%, respectivamente).
8. El Plan descansa sobre cuatro ejes transversales (la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión territorial y social y la igualdad de género) que se desarrollan a través de las siguientes diez políticas palanca:



9. Estas políticas palanca integran a su vez 30 componentes, tanto de tipo regulatorio como de impulso a la inversión, que permiten articular las reformas y los programas de inversión. Los componentes se estructuran, a su vez, en 212 medidas (102 reformas y 110 inversiones) para los que España se ha comprometido a cumplir 220 hitos y 196 objetivos (hitos y objetivos CID). Tras adoptar esta decisión, España y la Comisión Europea especificaron de común acuerdo en disposiciones operativas el calendario para el seguimiento de ejecución y los indicadores (hitos y objetivos OA).

10. Dada la estructura política y territorial de España es imprescindible una buena co-gobernanza entre los diferentes niveles de administración pública para que el Plan de Recuperación sea un éxito: el PRTR se configura como un “proyecto de país”, en el que para la consecución de los hitos marcados es esencial la cooperación y colaboración de todas las Administraciones Públicas con competencias en los diferentes ámbitos de actuación públicos, así como de los diferentes agentes económicos. En este sentido, una parte muy importante de las inversiones del Plan de Recuperación está siendo articulada a través de transferencias a los gobiernos autonómicos para la financiación de proyectos en su ámbito competencial.

2.1.2. Marco normativo básico

11. El marco normativo europeo básico en este ámbito está conformado por el Reglamento (UE) del Consejo 2020/2094, de 4 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 y el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el MRR (Reglamento MRR). El Reglamento MRR establece una serie de disposiciones que afectan directamente a la forma en que las administraciones deben ejecutar los fondos, entre ellas:
 - la Comisión ejecutará el Mecanismo en régimen de gestión directa, de conformidad con las normas pertinentes adoptadas en virtud del artículo 322 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 8).
 - la obligatoriedad de que todas las medidas apoyadas por el MRR respeten el principio horizontal de “no causar perjuicio significativo” (artículo 5.2).
 - la necesidad de adopción de medidas para la protección de los intereses financieros de la Unión (artículo 22).
12. En el ámbito nacional, el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (Real Decreto-ley 36/2020) aborda la creación de estructuras de gobernanza y medidas de planificación de los medios, tanto humanos como materiales, necesarios para la gestión de los fondos europeos del MRR, incorporando asimismo una serie de instrumentos de carácter general dirigidos a reducir las barreras normativas y administrativas, así como un conjunto de medidas de modernización de las administraciones públicas, para permitir una gestión más ágil y eficiente que facilite la absorción de los fondos.

Tal y como se indica en su Preámbulo, el Real Decreto-ley 36/2020 nace con una vocación de generalidad para todas las Administraciones Públicas. Sin embargo, la Disposición Final Primera (Títulos Competenciales) establece aquellos preceptos que son de aplicación exclusivamente a la Administración General del Estado y el sector público estatal y que, por lo tanto, no resultan de aplicación al sector público autonómico.

13. El Real Decreto-ley 36/2020 ha sido objeto de desarrollo mediante la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR y la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del PRTR. Estas órdenes se aplican a todas las entidades del sector público como perceptores de fondos, incluyendo a las entidades del Sector Público Autonómico.
14. En Aragón se ha aprobado normativa similar o complementaria:
- Decreto-ley 2/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para agilizar la gestión de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación (Next Generation UE-MRR) para la reactivación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón.
 - Decreto-ley 3/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas excepcionales y urgentes en la contratación pública en Aragón.
 - Decreto 5/2022, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, de medidas para impulsar la gestión urgente y coordinada de los procedimientos financiados con cargo al MRR.
 - Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación Administrativa en Aragón.
 - Las leyes de presupuestos de la CA de Aragón de los ejercicios 2022² y 2023³, que recogen especialidades presupuestarias sobre los fondos del PRTR.

Así como otros instrumentos de soft law que se han aprobado para unificar criterios y ayudar a los gestores autonómicos del MRR:

- La Instrucción 1/2022, de 9 de marzo de 2022, de la Dirección General de Contratación, sobre contratos financiados con MRR.
- La Instrucción de la Junta Consultiva de Contratación Pública de 23 de diciembre de 2021, sobre aspectos a incorporar en los expedientes y pliegos de los contratos financiados con fondos del PRTR.
- La Instrucción de la Junta Consultiva de Contratación Pública de 11 de marzo de 2021, sobre tramitación de urgencia de los procedimientos de licitación de contratos que se financien con fondos PRTR.
- La Instrucción 2/2022, de la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre la asistencia de los representantes de la Intervención General en las mesas de contratación.

² Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022.

³ Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023.

INFORME DE FISCALIZACIÓN

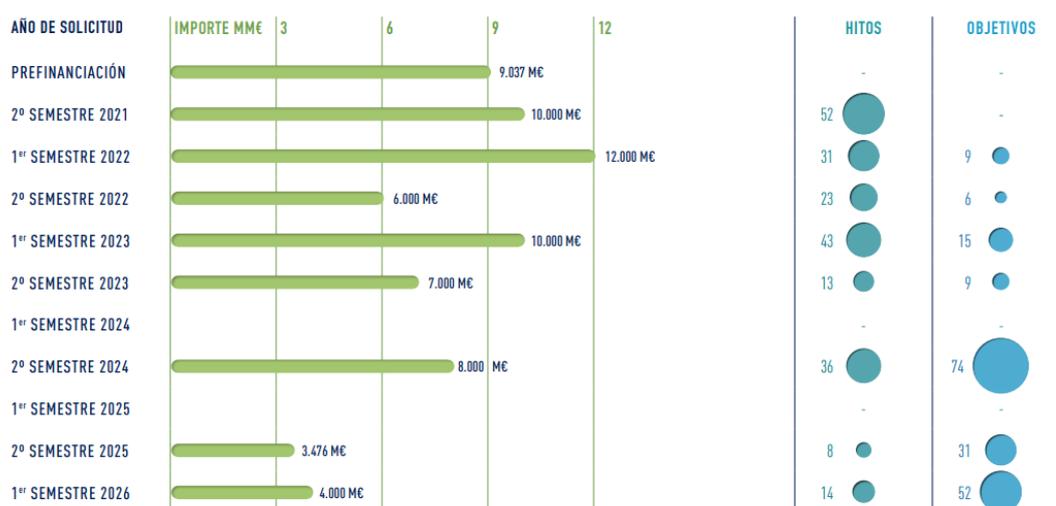
De las medidas adoptadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

- La Instrucción 4/2022, de la Dirección General de Contratación, complementaria de la Instrucción 1/2022.
- Circular conjunta de la Intervención General y de la Dirección General de Presupuestos Financiación y Tesorería sobre la incorporación de créditos financiados con el MRR.

2.1.3. Marco financiero

15. En el calendario de pagos comunitario se vinculan los ocho desembolsos previstos por las transferencias no reembolsables al cumplimiento de los hitos y objetivos del PRTR:

Calendario de pagos del Plan (en millones de euros)



Fuente: III Informe de situación del PRTR (febrero 2023)

16. En el ejercicio 2021, España recibió de la Comisión Europea más de 19.000 millones de transferencias del MRR: algo más de 9.000 millones de euros recibidos en agosto como prefinanciación (el 13% de los 69.528 millones de euros), más 10.000 millones de euros correspondientes al primer desembolso, vinculados a los primeros 52 hitos del Plan.
17. A final de abril de 2022, el Gobierno solicitó el segundo desembolso del MRR, por valor de 12.000 millones de euros, que se corresponden al cumplimiento de 31 hitos y 9 objetivos, a los que se ha dado cumplimiento a lo largo del segundo semestre de 2021 y han sido percibidos. En noviembre de 2022, España solicitó el tercer desembolso del Plan de Recuperación por valor de 6.000 millones de euros, asociado al cumplimiento de 23 hitos y 6 objetivos cumplidos.
18. Las dotaciones necesarias para la financiación de las actuaciones contempladas en el PRTR son incluidas en los Presupuestos Generales del Estado, si bien, como se ha indicado en el apartado 3.1., la arquitectura del PRTR implica la necesidad de distribución territorial de

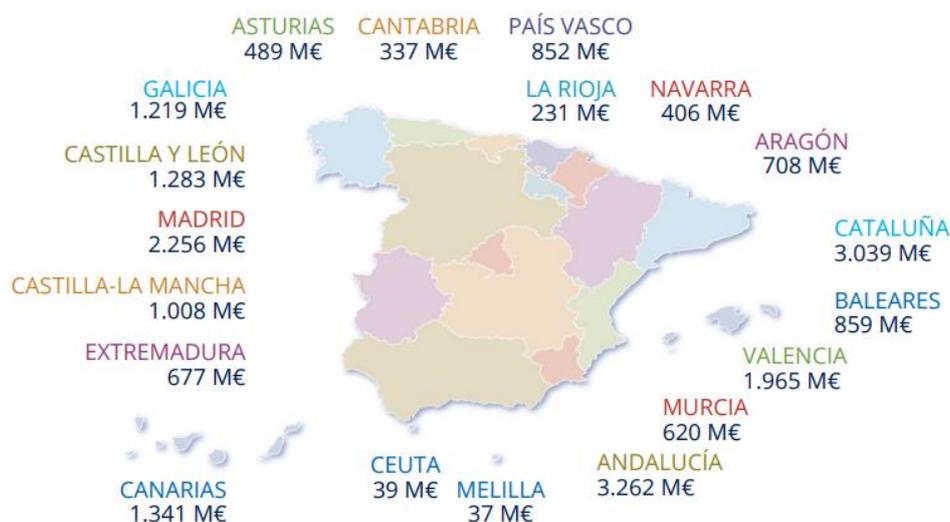
créditos a favor de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Esta distribución se lleva a cabo a través de varios mecanismos:

- La distribución territorial de fondos a través de conferencias sectoriales. Se realiza de acuerdo con lo indicado en el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con las especialidades señaladas en el artículo 44 del Real Decreto-ley 36/2020. Según el segundo informe de situación del PRTR, a cierre de 2022 se habían celebrado 139 conferencias sectoriales, en las que el reparto se acuerda en base a variables relevantes para los programas de inversión. Una vez acordada la distribución, esta puede materializarse mediante distintos procedimientos, tales como transferencias presupuestarias, convenios o a través de otros instrumentos de cooperación administrativa.
- La asignación de fondos mediante concesión directa, que tiene carácter extraordinario y por razones de interés público, social y económico, de conformidad con lo indicado en los artículos 22.2 c) y 28 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y con las especialidades indicadas en el artículo 60.3 del Real Decreto-ley 36/2020. Este mecanismo se ha utilizado para financiar proyectos piloto con el objetivo de desarrollar mejores prácticas que puedan servir de aprendizaje a otras regiones.

19. A 31 de diciembre de 2021 Aragón había sido beneficiario de 411 millones de euros. El tercer informe de situación del PRTR (febrero de 2023) cifra al 31 de diciembre de 2022 en 20.680 millones de euros los fondos asignados a las Comunidades y Ciudades Autónomas para inversiones en sus ámbitos de competencia, como educación, vivienda, sanidad y políticas sociales, de los que Aragón ha sido beneficiario de 708 millones de euros.

Asignaciones a las Comunidades Autónomas (en millones de euros)

31 diciembre 2022



TOTAL ASIGNADO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 20.628 M€

Fuente: Tercer informe de situación el PRTR (febrero de 2023)

20. Los fondos son asignados a las CCAA para que estas aborden las actuaciones precisas para el cumplimiento de los respectivos hitos y objetivos. Al tratarse de ingresos por transferencias legalmente afectados a financiar los proyectos o líneas de acción del PRTR, en caso de no realizarse el gasto o de incumplimiento total o parcial de los objetivos previstos, las CCAA deberán reintegrar los fondos recibidos al Tesoro público de manera total o parcial, según el caso (artículo 37 del Real Decreto-ley 36/2020).

2.1.4. El papel de las Comunidades y Ciudades Autónomas en la ejecución del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia

21. La Orden HFP/1030/2021 configura el modelo de gestión del PRTR, que de manera resumida se articula a través del siguiente esquema:
- Las entidades decisoras son los departamentos ministeriales, responsables de los componentes, y para un mismo componente se establecen tantas entidades decisoras como departamentos ministeriales responsables existan. Corresponde a estas entidades la responsabilidad de la planificación y seguimiento de las reformas e inversiones, así como del cumplimiento de sus respectivos hitos y objetivos.
 - Para alcanzar cada uno de los 30 componentes del Plan, se definen diversas medidas, compuestas por el conjunto de reformas e inversiones que permiten alcanzar los efectos transformadores pretendidos con el respectivo componente. A su vez, los proyectos constituyen el conjunto de acciones, recursos y medios bajo la dirección de un único responsable (entidad ejecutora) que se crea para conseguir, en un plazo determinado de tiempo, la finalidad o resultados para los que se han definido las medidas del PRTR. Por su parte, los subproyectos son la descomposición de parte de un proyecto, o de otro subproyecto, cuando para su ejecución interviene más de una entidad ejecutora. La descomposición en subproyectos lleva asociada la transferencia de recursos económicos y el compromiso de cumplimiento de hitos y objetivos a la entidad ejecutora responsable del subproyecto.
 - La entidad ejecutora es, por tanto, aquella a la que le corresponde, en el ámbito de sus competencias, la ejecución de los proyectos o subproyectos de las correspondientes reformas e inversiones, bajo los criterios y directrices de la entidad decisoras. Estas entidades ejecutoras deben cumplir los principios de gestión de la Orden HFP/1030/2021 y realizar una autoevaluación al efecto. En el caso de proyectos, la entidad ejecutora se sitúa siempre en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), ostentando esa responsabilidad, con carácter general, los Ministerios, mientras que en el caso de los subproyectos también pueden intervenir en su ejecución otras entidades de las Administraciones autonómica y local. En concreto, en el ámbito de las CCAA son entidades ejecutoras las Consejerías autonómicas o división departamental análoga⁴, tal y como señala la Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaria General de Fondos Europeos, por la que se establecen instrucciones a fin de clarificar la condición de entidad ejecutora, la

⁴ Hay que tener presente que las entidades locales beneficiarias de ayudas concedidas por el Gobierno de Aragón también ostenten la condición de entidades ejecutoras, si bien no están incluidas en el ámbito subjetivo del presente informe.

designación de órganos responsables de medidas y órganos gestores de proyectos y subproyectos, en el marco del sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La Resolución establece en su apartado Cuarto la posibilidad de que dichas entidades ejecutoras pueden valerse de otras entidades del sector público con personalidad jurídica distinta, cuya participación en el sistema de gestión del PRTR tendrá carácter instrumental. La participación de estas entidades se hará bajo la responsabilidad y dirección de la entidad ejecutora.

- Por su parte, el órgano gestor es aquél que, en el ámbito de la entidad ejecutora, es responsable de la elaboración, firma y tramitación del Informe de gestión del proyecto o subproyecto, así como de elaborar la planificación operativa y de suministrar la información de previsión, seguimiento y cumplimiento de los distintos elementos del proyecto o subproyecto. En el ámbito de las administraciones autonómicas, el órgano gestor es el titular del órgano que desempeñe funciones análogas a las de Subsecretario en la correspondiente Consejería o equivalente.
22. La Orden HFP/1031/2021 remite al Sistema de Información de Gestión y Seguimiento del PRTR, actualmente en desarrollo por la SGFE y denominado CoFFEE-MRR, como instrumento para llevar a cabo la gestión y seguimiento de las medidas y proyectos, así como de los hitos y objetivos y el seguimiento de la ejecución contable y presupuestaria de los gastos asociados a los proyectos. Para cumplir con los requerimientos establecidos en esta Orden, las CCAA y Ciudades Autónomas deberán "...disponer de los sistemas de control interno que garanticen la validez y fiabilidad de los datos facilitados y su trazabilidad" respecto de la información de seguimiento de los proyectos y se exige la identificación de las subvenciones y contratos en la Base de Datos Nacional de Subvenciones y en la Plataforma de Contratación del Sector Público respectivamente. Algunas CCAA han adoptado previsiones normativas sobre la adaptación de los sistemas de información a estos requerimientos.
23. El régimen de control establecido en el PRTR se efectúa en tres niveles, tal y como se detalla en el párrafo 38 del presente informe.

2.2. Marco de gobernanza

2.2.1. Desarrollo normativo

24. La legislación básica estatal sobre el PRTR se regula en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
25. Aragón ha regulado en el Decreto-ley 2/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para agilizar la gestión de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación (Next Generation EU-MRR) para la reactivación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón, las principales especialidades normativas en materia del PRTR. Se trata de normativa específica en la que se incorpora, con un enfoque integrador, el conjunto de las principales especialidades en materia del PRTR y que tiene como objeto adoptar medidas urgentes y extraordinarias para

agilizar la gestión de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU-MRR) para la reactivación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón, introduciendo algunas especialidades en materia de gestión presupuestaria, de subvenciones, de contratación y en materia de carreteras, que afectan a expedientes administrativos financiados con fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), respecto de los cuales la Comunidad Autónoma de Aragón sea entidad ejecutora

26. Entre otras, la figura jurídica empleada en Aragón ha sido el Decreto-ley, cuyo empleo requirió la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad, además la Comunidad de Autónoma de Aragón ha acudido a leyes de presupuestos, reglamentos y normas de rango inferior.
27. La regulación en materia del PRTR contenida en la citada normativa ha sido complementada con regulación adicional, es el caso del Decreto 5/2022, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, de medidas para impulsar la gestión urgente y coordinada de los procedimientos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).
28. Adicionalmente, las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón incluyen medidas concretas en la gestión y tramitación de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación (Next Generation EU-MRR), como la disposición adicional novena de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022, y de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023, que regulan diversos aspectos sobre la gestión de los créditos financiados con fondos del MRR.
29. Sin ser normativa específica asociada a la gestión y tramitación de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación (Next Generation EU-MRR), hay que señalar la importancia que ha tenido la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, y la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, que introduce medidas para la simplificación tanto de estructuras organizativas como de relaciones interadministrativas, dotando de un nuevo marco normativo para la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y su sector público. Ambas normas que incorporan gran parte de las medidas incluidas en el Real Decreto-ley 36/2020 sobre la necesidad de modernización de la Administración Pública para hacerla más ágil y eficaz.

2.2.2. Estructuras de gobernanza

30. El modelo de Gobernanza del PRTR se organiza en el capítulo II del Real Decreto-ley 36/2020 de la manera reflejada en el siguiente gráfico. Esta estructura se complementa con la posibilidad de establecer grupos de trabajo o designación de unidades administrativas para realizar funciones de coordinación y propuesta de soluciones comunes.



31. El Real Decreto-ley 36/2020 completa esta estructura de gobernanza con otros mecanismos de participación pública previéndose la creación por los ministerios de foros de participación y grupos de alto nivel, así como constituyéndose un foro de participación específico con sindicatos y organizaciones empresariales.
32. La participación de las CCAA en la Gobernanza del PRTR se instrumenta a través de las Conferencias Sectoriales. La Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, complementada con las Conferencias Sectoriales que los distintos Ministerios han activado, en el marco de sus competencias, son el cauce directo de información y participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Plan, canalizando la gobernanza multinivel propia del sistema de organización territorial de España.
33. Aragón participa en la gobernanza del PRTR principalmente a través de las Conferencias Sectoriales⁵. Según los datos publicados por la AGE a 31 de diciembre de 2022 se han asignado a Aragón 708 millones de euros a través de 139 conferencias sectoriales, convenios o concesiones directas a través de los distintos reales decretos de concesión directa de los que resulta beneficiario.
34. Según lo establecido en la Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaria General de Fondos Europeos, por la que se establecen instrucciones a fin de clarificar la condición de entidad ejecutora, la designación de órganos responsables de medidas y órganos gestores de proyectos y subproyectos, en el marco del sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la Comunidad Autónoma de Aragón cuenta con 10 entidades ejecutoras que se corresponden con los departamentos siendo responsables, por tanto, de la planificación, dirección y seguimiento de los subproyectos asignados.
35. El apartado cuarto de la citada resolución delimita que, las entidades ejecutoras del PRTR podrán valerse de otras entidades del sector público, para llevar a cabo las acciones previstas en el mismo, bajo la responsabilidad y la dirección de la entidad ejecutora. Dichas entidades del sector público no tendrán la consideración de entidades ejecutoras del PRTR, sino que su participación en el mismo tendrá un carácter meramente instrumental. En este sentido, la

⁵ Incluye las Conferencias de Presidentes y Presidentas, convocadas por el Gobierno de España para comunicar y consultar aspectos relacionados con el PRTR entre los presidentes y presidentas autonómicas y el Presidente del Gobierno de España

Comunidad Autónoma de Aragón mantiene ocho entidades que colaboran con las diez entidades ejecutoras.

Entidad ejecutora	Entidades colaboradoras y servicios gestores
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales	Instituto Aragonés de la Mujer
Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales	Instituto Aragonés de Servicios Sociales
Departamento de Hacienda y Administración Pública	
Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda	
Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Instituto Aragonés del Agua
Departamento de Economía, Planificación y Empleo	Instituto Aragonés de Empleo
Departamento de Sanidad	Servicio Aragonés de Salud; Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud
Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento	Centro de Investigación Tecnológica de Aragón; Aragonesa de Servicios Telemáticos
Departamento de Educación, Cultura y Deporte	
Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial	

36. Asimismo, las CCAA cuentan con competencias de autoorganización que permiten actualizar su estructura a los requerimientos del PRTR y garantizar una Gobernanza conjunta y coordinada de los fondos que permita una eficaz ejecución, una adecuada coordinación y aproveche las sinergias entre las diferentes unidades.
37. En aplicación de lo dispuesto en la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación Administrativa, y para impulsar la gestión urgente y coordinada de los procedimientos financiados con cargo al MRR, el artículo 3 del Decreto 5/2022, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, ha creado la Unidad Transitoria para el impulso y apoyo a la gestión coordinada de subproyectos financiados con cargo al MRR en ejecución del PRTR, presidida por el Secretario General Técnico del Departamento de Hacienda y Administración Pública o persona en quien delegue. En el artículo 4.3 se señalan sus funciones, entre las que se enumeran:
- a) La supervisión y, en su caso, asistencia, para la aprobación de los Planes antifraude por los Departamentos, de forma que en todos los casos se haya efectuado en el plazo fijado por 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.
 - b) El seguimiento de la ejecución y revisión de los Planes antifraude, así como el establecimiento de criterios compartidos por todos los Departamentos.
 - c) La aprobación inmediata de propuesta de cláusulas tipo para licitaciones públicas, modelos de bases de convocatorias de subvenciones o ayudas, convenios o cualesquiera otros que se considere pueden servir de orientación a los gestores por razones de eficacia y eficiencia.

- d) La aprobación de recomendaciones y manuales de procedimiento, indicando las fases de los procedimientos con mención a las especialidades derivadas de la tramitación urgente y al recurso a las declaraciones responsables siempre que sea posible, en los términos de la Ley 1/2021, de 11 de febrero.
- e) Informar y prestar asistencia técnica a los órganos y unidades encargados de la ejecución de los subproyectos vinculados al MRR en ejecución del PRTR, colaborando, en su caso, en la gestión del procedimiento, con especial atención a los distintos hitos de la ejecución, así como prever las incidencias que puedan dificultar su desarrollo.
- f) El establecimiento de criterios generales para la gobernanza de los referidos subproyectos, según las directrices políticas que establezca el Gobierno de Aragón, asegurando la coordinación de los Departamentos.
- g) Recibir y sistematizar, cuando proceda, la información disponible, para el seguimiento y el conocimiento preciso de la ejecución de los subproyectos y proceder, en su caso, a su evaluación, para la elevación de la misma al Gobierno.
- h) Proporcionar asistencia y apoyo técnico al Gobierno de Aragón, a través de la Comisión de Secretarías y Secretarios Generales Técnicos.
- i) Cualesquiera otras actividades y funciones que le encomiende el Gobierno de Aragón.

38. El régimen de control del PRTR se estructura en tres niveles:

- Nivel 1: control interno de la entidad ejecutora. Es el control primario y básico de cualquier actividad administrativa asociada a una actuación enmarcada en el PRTR y corresponde a los distintos gestores presupuestarios.
- Nivel 2: control interno de órgano independiente. Compete a los órganos de control interno independientes de la administración. Entre sus actuaciones están la participación en mesas de contratación; los informes previos de las bases reguladoras de subvenciones; el control de legalidad y la fiscalización previa sobre los actos de ejecución de gasto. En Aragón este control lo ejerce la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Aragón y la Dirección General de los Servicios Jurídicos.
- Nivel 3: auditorías y controles ex-post. Realizado por la a Intervención General de la Administración del Estado, en calidad de Autoridad de Control del MRR, y en colaboración con las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas, en base a la Estrategia de Auditoría aprobada en febrero de 2022. La autoridad de control (IGAE) asume las actuaciones derivadas del diseño y ejercicio del control de los fondos y la coordinación de los controles asignados al resto de órganos de control estatal, autonómico o local (art.21 Real Decreto-ley 36/2020).

2.2.3. Planificación estratégica

39. Los artículos 3 (principios de gestión) y 4 (directrices de gestión) del Real Decreto-ley 36/2020 establecen la necesidad de que las administraciones participantes en la ejecución del PRTR realicen una planificación estratégica. Para ello, el artículo 3.2.b) del citado Real Decreto-ley

establece como principios de buena gestión la planificación estratégica y gestión por objetivos con la fijación de indicadores a tal efecto. Por su parte, el artículo 4 desarrolla las siguientes directrices de gestión:

- Analizar los objetivos de gestión que les competan y los recursos disponibles para su cumplimiento.
 - Verificar las inadecuaciones de necesidades y disponibilidades en materia de recursos y proponer soluciones para el cumplimiento de la ejecución de los proyectos asignados.
 - Buscar sinergias con distintas unidades administrativas de modo vertical y horizontal para aprovechar recursos y generar mayores impactos.
 - Evaluar las acciones desarrolladas para identificar las desviaciones y adoptar correcciones.
40. La planificación para la gestión de los diferentes subproyectos corresponde a cada una de las entidades ejecutoras de los mismos (las Consejerías), por lo que para facilitar esta tarea y asegurar una homogeneidad en la planificación realizada por las distintas Consejerías, algunas CCAA han previsto y/o aprobado modelos de instrumentos de planificación, u otras medidas para facilitar dicha planificación.
41. En diciembre de 2020, paralelamente a la elaboración del PRTR, Aragón diseñó el Plan “Aragón Puede” con el objetivo de complementar desde el ámbito autonómico el Plan “España Puede” que ordena y sintetiza los proyectos públicos y privados estratégicos para la Comunidad Autónoma de Aragón alineados con las diez políticas palanca del PRTR y cuyas fichas de más de 300 proyectos e inversiones propuestas por Aragón fueron remitidos al Gobierno de España para el diseño definitivo del PRTR. El plan Aragón Puede está asimismo orientado hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y da continuidad a la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica.
42. Adicionalmente, el Gobierno de Aragón ha realizado 12 sesiones de trabajo con participación activa de todos los agentes del sector productivo y del tercer sector que habían manifestado interés por el PRTR, acompañados por los agentes sociales, la FAMCP y la Universidad de Zaragoza lo que le ha permitido identificar y agrupar las actuaciones más relevantes, tanto públicas como privadas, en la fase de elaboración de los distintos documentos, así como informar de los avances que se iban sucediendo en el diseño y la articulación del PRTR y de las convocatorias y próximos pasos que se iban a dar.

2.2.4. Transparencia y rendición de cuentas

43. Tanto la regulación europea como la nacional, así como el PRTR recogen referencias expresas al principio de transparencia y fomento de la competencia. Por el contrario, la normativa específica autonómica no ha incluido previsiones concretas relacionadas con estas materias, ni contempla su atribución expresa a un órgano determinado. Tampoco se han adoptado acuerdos, instrucciones, planes o guías en este ámbito, ni se ha efectuado algún tipo de análisis sobre la información que convendría publicar en aplicación del principio de

transparencia, más allá de lo recogido con carácter general en la normativa general sobre transparencia, que se considera suficiente.

44. Como consecuencia de la anterior conclusión, se publica todo lo relacionado con el PRTR, en los mismos términos que el resto de los proyectos y actuaciones sufragadas con otras fuentes de financiación.
45. Sin perjuicio de la existencia de la web del PRTR del Gobierno de España, en el Manual de comunicación para gestores y beneficiarios de los fondos del PRTR se recomienda que aquellas CCAA que aún no lo hayan hecho creen páginas webs específicas del PRTR. En este sentido, la habilitación de espacios web para publicar la información más relevante sobre el PRTR se ha articulado en algunos casos a través de la creación de sitios web específicos, distintos de los portales de las respectivas CC.AA., mientras que en otros casos se ha optado por la creación de secciones web en los portales oficiales autonómicos ya existentes, ya sea en los sitios web generales de la CA (creando secciones específicas para la información del PRTR y/o incluyendo está en las secciones de los diferentes departamentos), en los portales web dedicados a los fondos europeos o en los portales de transparencia (o incluso, en ocasiones, se han combinado varias de las soluciones anteriores, lo que puede generar una dispersión que dificulta la búsqueda de información).
46. En Aragón se ha habilitado un sitio web específico dentro del portal del Gobierno de Aragón siendo muy intuitiva tanto su accesibilidad en la página de inicio al portal, como su navegación. No obstante, se ha constatado que gran parte de la información publicada tiene un formato no editable ni manejable lo que limita la consulta, tratamiento y reutilización de los datos.
47. La información recogida en dicho portal no suministra información sobre el estado de ejecución de los fondos del PRTR desglosado a nivel de subproyecto, sino que únicamente presenta información agregada de la ejecución presupuestaria, sin vincularlo como se ha comentado ni a subproyectos concretos ni al cumplimiento de los hitos y objetivos enmarcados dentro del PRTR.
48. Sobre el control parlamentario, el Gobierno de Aragón sólo rinde cuentas del PRTR ante las Cortes de Aragón a través de comparencias del Presidente y diversos Consejeros del Gobierno de Aragón, preguntas, proposiciones no de Ley, debates, mociones e interpelaciones sobre aspectos relacionados con el PRTR. No se ha establecido un sistema específico de rendición de cuentas y control, si bien durante los trabajos de campo (hasta el mes de mayo de 2022) se identificaron 14 comparencias del Presidente de la CA de Aragón y distintos consejeros, 16 preguntas, 4 proposiciones no de ley, un debate, 3 mociones y 4 interpelaciones, cuyo objeto específico ha sido el control del PRTR.

2.2.5. Medidas adoptadas para el fomento de la concurrencia

49. El PRTR incluyó entre sus previsiones (apartado 4.4.1. Gobernanza y participación) la realización de actuaciones conducentes a difundir las diferentes convocatorias, proyectos y programas del PRTR entre las empresas, asociaciones y resto de agentes públicos y privados, lo que redundará sin duda en una mayor concurrencia y competencia entre los proyectos

que se presenten. Estas actuaciones de fomento de la concurrencia adquieren una especial relevancia considerando que uno de los retos principales a solventar que se han identificado desde la aprobación del programa Next Generation EU son la dificultad de acceso a la información y/o la escasa capacidad de reacción de los potenciales beneficiarios (personas jurídicas) y agentes implicados en la ejecución de los fondos.

50. Por lo general, la normativa aprobada por las CCAA no suele recoger funciones relacionadas con el fomento de la concurrencia, ni contempla su atribución expresa a un órgano concreto.
51. Durante el periodo fiscalizado la CA de Aragón comenzó a implementar medidas para fomentar la concurrencia. Uno de los principales instrumentos empleados para la difusión de información sobre el PRTR ha sido la creación de una sección web dedicada al PRTR, como punto de acceso centralizado a la información relativa al Plan. (<https://www.aragon.es/-/next-generation-eu>)
52. Conforme a lo previsto en la normativa general aplicable, las convocatorias y licitaciones del PRTR son publicadas en las plataformas ya existentes (fundamentalmente de contratación y subvenciones), habiéndose incluido en algunas de ellas filtros que facilitan la consulta específica de actuaciones financiadas con el MRR.
53. El Manual de comunicación para gestores y beneficiarios de los fondos del PRTR recomienda que desde las webs de las CCAA dedicadas al PRTR se pueda acceder a las convocatorias y licitaciones con cargo al PRTR, imitando el modelo de la web del Plan.
54. Aragón publica en su portal del PRTR las convocatorias de subvenciones relacionadas con el MRR, si bien sería recomendable incluir filtros, buscadores u otros mecanismos que permitan una accesibilidad más intuitiva y selectiva ya que la información suministrada consiste en un listado de las convocatorias realizadas que no es tratable, ordenable ni filtrable por el usuario lo que dificulta su consulta.
55. En lo referente a las convocatorias de licitaciones de contratos asociadas al PRTR en la página web de Aragón únicamente existe un enlace a la plataforma de contratación del Sector Público.

2.3. Cobertura de necesidades de recursos humanos y otros medios materiales

2.3.1. Desarrollo normativo

56. La normativa específica del PRTR de Aragón no ha previsto especialidades en materia de planificación y gestión de los recursos humanos afectados a tareas relacionadas con el PRTR, siendo la normativa general vigente en Aragón sobre esta materia plenamente vigente y operativa para gestionar las necesidades de RRHH en el PRTR.
57. Pese a lo anterior, las especialidades previstas en otras comunidades autónomas no difieren significativamente de los instrumentos de gestión de los recursos humanos que se encuentran recogidos en la normativa general de Aragón y más concretamente en la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa.

58. Así por ejemplo esta ley de simplificación administrativa regula, no solo para el PRTR sino para cualquier otro proyecto o situación en que pueda hacer falta, dos instrumentos de gestión del personal como son (1) las unidades transitorias de apoyo a la gestión, utilizables para la gestión coordinada de procedimientos o para la gestión masiva y ocasional de procedimientos, y (2) el régimen especial de atribución temporal de funciones, que, con todas las garantías legales del estatuto de personal en cada caso aplicable, flexibiliza la gestión del personal preciso para la gestión coordinada y las unidades transitorias.
59. El artículo 22 de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022, y de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023 prevén la posibilidad de conceder complementos de productividad y gratificaciones. En ambos ejercicios existían consignaciones presupuestarias para estos complementos retributivos.
60. Igualmente, en las leyes de presupuestos de Aragón de los ejercicios 2021, 2022 y 2023 se regula en los artículos 38 y 39 el nombramiento de personal funcionario interino o personal laboral temporal para la realización de programas temporales y por exceso o acumulación de tareas respectivamente.

2.3.2. Planificación y organización de los recursos

61. La normativa específica del PRTR de Aragón no ha previsto la elaboración de instrumentos de planificación estratégica ni instrumentos similares para realizar una adecuada planificación de las necesidades de recursos humanos asociados a la implementación del PRTR.
62. No obstante, lo anterior, se ha realizado un estudio de cargas asociadas a la ejecución prevista del PTRR realizado por la Inspección General de Servicios. Dicho estudio de cargas ha recogido las solicitudes de las entidades ejecutoras (departamentos) y ha afectado a 214 puestos de trabajo que se estima se verán implicados en distinta medida por el despliegue del PRTR, si bien no todos estos puestos se han dedicado exclusivamente a funciones relacionadas con el PRTR. Así se ha solicitado para:
 - 16 puestos el aumento del complemento específico pasando de complemento A a B, es decir con especial dedicación.
 - 60 puestos el aumento del nivel de complemento de destino.
 - 2 puestos el aumento del complemento específico pasando de complemento A a B, es decir con especial dedicación, y aumento de nivel de complemento de destino.
 - 34 puestos, la nueva creación.
 - 98 efectivos, la cobertura con carácter temporal.
63. Hasta el 14 de diciembre de 2022, los efectivos requeridos por las Entidades Ejecutoras para desplegar el PRTR ascendieron a 75, asociados todos ellos a programas de ejecución temporal financiados por el propio MRR.

2.3.3. Actividades en materia de formación

64. El personal de la Administración de la CA de Aragón ha asistido a los 4 cursos organizados hasta la fecha por la Secretaría General de Fondos Europeos del Gobierno de España, siendo los tres primeros de formación de formadores sobre el PRTR, en los que han participado 9 alumnos, y un curso de formación de gestores del PRTR con 11 asistentes.
- Formación de formadores, 3 ediciones.
 - Formación para gestores del PRTR.
65. El Instituto Aragonés de Administración Pública, órgano al que corresponde, con carácter general, la selección y formación del personal dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, ha organizado las siguientes actividades formativas:
- I Curso, “Las Políticas de Integridad en la gestión de los fondos europeos: Los planes de medidas antifraude (IAAP)”.
 - II Curso, “Las Políticas de Integridad en la gestión de los fondos europeos: Los planes de medidas antifraude (IAAP)”.
 - I y II taller práctico sobre los planes de medidas antifraude: “Elaboración de una evaluación del riesgo de fraude y su seguimiento”.
66. Asimismo, el personal de la Administración de la CA de Aragón ha asistido a la formación realizada por el Instituto de Estudios fiscales (IEF) del Curso Medidas antifraude en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (IEF, Formación IGAE), y desde el 18 de enero de 2023, todos los gestores de subproyectos vinculados al PRTR tienen acceso y se están formando a través de la plataforma de formación <https://aulafondoseuropeos.es/>, puesta en marcha por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, en la que se han puesto a disposición 6 cursos sobre: el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; la gestión del PRTR; el etiquetado verde y digital, principio DNSH; la metodología para la gestión y el seguimiento del PRTR; la protección de los intereses financieros de la UE; y la plataforma COFFEE.

2.4. Modelo de gestión

67. Como aspecto significativo y transversal a toda el área del modelo de gestión cabe señalar que el art. 11 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR, establece que la autoridad responsable del Plan (Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda y Función Pública) será la encargada del diseño y gestión del sistema como un instrumento de relación entre las distintas entidades relacionadas con el PRTR, con el objeto de facilitar la coordinación y seguimiento por los distintos agentes implicados en su ejecución, dando respuesta a las necesidades de planificación, gestión, control y rendición de cuentas.

La referida aplicación informática de gestión recibe la denominación de CoFFEE-MRR (Plataforma Común de Fondos Europeos, módulo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia). El CoFFEE-MRR es fundamentalmente un gestor del cumplimiento de los hitos y

objetivos definidos en el PRTR, pretendiendo concentrar toda la información que se genere en los procesos de gestión de las iniciativas derivadas del Plan nacional.

Si bien dicha plataforma está operativa desde julio de 2022 para las CCAA, las Entidades Ejecutoras han ido entrando a la plataforma progresivamente, a medida que se han ido incorporando sus subproyectos, en un proceso que se encuentra aún vivo.

2.4.1. Sistema de gestión

68. El Reglamento (UE) 2021/241 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) establece en su artículo 8 que su ejecución se realizará en régimen de gestión directa, lo que conlleva la necesidad de adaptación de los sistemas de gestión al marco definido. Así, el artículo 5.2 del MRR establece que el Mecanismo únicamente apoyará las medidas que respeten el principio de “no causar un perjuicio significativo”. Asimismo, su artículo 22 señala medidas que deben adoptar los estados miembros para la protección de los intereses financieros de la Unión.
69. En línea con este marco, 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, establece los principios de gestión en la planificación y gestión de los fondos del PRTR a cumplir por todas las entidades implicadas en su gestión, incluidas las CCAA. Estos son, de acuerdo con el artículo 2.2 de la citada OHFP 1030/2021, los siguientes:
- Concepto de hito y objetivo, así como los criterios para su seguimiento y acreditación del resultado.
 - Etiquetado verde y etiquetado digital.
 - Análisis de riesgo en relación con posibles impactos negativos significativos en el medioambiente (do no significant harm, DNSH), seguimiento y verificación de resultado sobre la evaluación inicial.
 - Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude la corrupción y los conflictos de interés.
 - Compatibilidad del régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación.
 - Identificación del receptor final de los fondos, sea como beneficiario de las ayudas, o adjudicatario de un contrato o subcontratista.
 - Comunicación.
70. El artículo 2.4 de la citada Orden HFP/1030/2021 prevé que los órganos responsables y gestores autoevaluarán sus procedimientos a la entrada en vigor de esta (1 de octubre de 2021) y posteriormente con una periodicidad anual durante la vigencia del Plan, en relación con el adecuado cumplimiento de los principios anteriores. Todo ello en aras de que los órganos responsables y gestores de los distintos hitos y objetivos adopten las medidas oportunas para incorporar en su marco de toma de decisiones y de gestión los principios

obligatorios y para garantizar que el resultado de la autoevaluación configure un escenario de riesgo bajo.

71. Para facilitar y homogeneizar la autoevaluación la Orden HFP/1030/2021 recoge en su Anexo II.B los seis cuestionarios de autoevaluación que versan sobre: 1. aspectos esenciales; 2. control de gestión; 3. hitos y objetivos; 4. daños medioambientales; 5. conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción; y 6. compatibilidad del régimen de ayudas de Estado y evitar la doble financiación.

Asimismo, se incluye una tabla de valoración del riesgo como cierre del proceso de autoevaluación que se obtiene a partir de la ponderación de las respuestas a los cuestionarios planteados sintetizando el análisis en un valor único, siendo el objetivo que alcanzar el nivel de riesgo bajo, tal como:

Estimación del riesgo: Tabla de valoración

Área	Factor de ponderación	Puntos máximos
Control de gestión	18 %	40
Hitos y objetivos	34 %	16
Daños medioambientales	12 %	16
Conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción	12 %	64
Compatibilidad régimen ayudas de Estado	12 %	16
Evitar doble financiación	12 %	16
TOTAL	100 %	168

Tabla de calificación del riesgo

Calificación del riesgo	
Riesgo bajo	Total valor asignado \geq 90
Riesgo medio	Total valor asignado \geq 80
Riesgo alto	Total valor asignado \geq 70

72. El seguimiento de hitos y objetivos es el principio de gestión del PRTR más relevante. El PRTR consta de 212 medidas (102 Reformas y 110 inversiones) para los que se requiere el cumplimiento de 220 hitos y 196 objetivos. Para cumplir con los requerimientos del MRR y del PRTR es esencial contar con un modelo de gestión orientado a resultados, siendo necesario realizar una definición adecuada de los hitos y objetivos, desagregándolos en proyectos y subproyectos, realizar una planificación operativa adecuada para su cumplimiento, que permita su seguimiento y control, así como una gestión preventiva de las desviaciones o riesgos de incumplimiento. Así, el artículo 3 de la Orden HFP/1030/2021 desarrolla el concepto de hitos y objetivos, así como los criterios para su seguimiento y acreditación del resultado.

73. El proceso de autoevaluación diseñado por la Orden HFP/1030/2021 contempla la necesidad de una valoración específica sobre la adaptación del sistema de gestión para el cumplimiento de estos principios, otorgándole una ponderación del 34% del total del riesgo de la entidad ejecutora, y valorando a partes iguales los siguientes elementos:
- Disposición de experiencia previa en gestión por objetivos.
 - Aplicación de procedimientos para gestionar hitos y objetivos.
 - Recepción de formación para la gestión de hitos y objetivos.
 - Disponibilidad de recursos humanos específicos para suministrar información sobre hitos y objetivos en el Sistema de Información de Gestión y Seguimiento.
74. La Orden no ofrece indicaciones ni criterios para la valoración del riesgo en el caso de la experiencia, formación y recursos humanos, sino que tan sólo en el caso de la aplicación de los procedimientos de gestión presentaba un cuestionario detallado de preguntas a nivel de subproyecto. Esto sugiere que estos cuestionarios deberían ser rellenados a nivel de subproyecto por las diferentes entidades ejecutoras, para finalmente consolidar los resultados para la valoración de riesgos por entidad ejecutora, si bien la Orden no lo especifica en esos términos. Asimismo, las preguntas de este Anexo se centran fundamentalmente en las actuaciones a realizar en el sistema de información y seguimiento (CoFFEE-MMR), por lo que no eran aplicables en el momento de su cumplimentación por parte de las CCAA.
75. En Aragón se elaboró una guía de ayuda para la implementación de las autoevaluaciones, si bien no se introdujeron en la misma criterios comunes para valorar la experiencia, formación y disponibilidad de recursos humanos específicos, así como la falta de operatividad del test diseñado para la evaluación de la aplicación de procedimientos específicos, en lo relativo al Test de hitos y objetivos (recogido en el Anexo II.B.3 de la Orden 1030/2021). La Unidad Transitoria ha asesorado a las entidades ejecutoras en el proceso de cumplimentación de las autoevaluaciones, por lo que sería recomendable recoger por escrito en una guía dichas orientaciones.
76. La Orden HFP/1030/2021 no indica expresamente en quién recae la obligación de realizar estas autoevaluaciones, pero la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda y Función Pública aclaró que han de ser las Secretarías Generales Técnicas, como órganos gestores, quienes deben cumplimentar las mismas, recabando a estos efectos la información interna oportuna. De esta forma, de manera indirecta, parece indicar que los mismos deberían realizarse a nivel de entidad ejecutora. Por otro lado, los cuestionarios diseñados no incluyen ni los criterios ni la metodología que se ha de tomar como referencia en el proceso de contestación y puntuación de las preguntas en las que se basa el citado análisis de riesgo.

INFORME DE FISCALIZACIÓN

De las medidas adoptadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

77. Las entidades ejecutoras del Gobierno de Aragón no realizaron la autoevaluación exigida a la entrada en vigor de la normativa, tal y como estaba previsto en la Orden HFP/1030/2021⁶. No obstante, con motivo de la petición de documentación realizada en este trabajo se han cumplimentado y remitido a la Cámara de Cuentas de Aragón la totalidad de los cuestionarios de Test de aspectos esenciales recogidos en el Anexo II.B.1 de la Orden HFP/1030/2021 (10 en total) según el siguiente detalle:

Área	Cuestionarios Anexo II	Fecha aprobación	Riesgo
Dpto. de Presidencia y Relaciones Institucionales	Sí	Dic-2022	Medio
Dpto. de Ciudadanía y Derechos Sociales	Sí	Feb-2022	Medio
Dpto. de Hacienda y Administración Pública	Sí	Dic-2022	Bajo
Dpto. Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda	Sí	Dic-2022	Medio
Dpto. de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Sí	Jun-2022	Bajo
Dpto. de Economía, Planificación y Empleo	Sí	Feb-2022	Bajo
Dpto. de Sanidad	Sí	Nov-2022	Medio
Dpto. de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento	Sí	Dic-2022	Bajo
Dpto. de Educación, Cultura y Deporte	Sí	Mar-2023	Bajo
Dpto. de Presidencia y Relaciones Institucionales	Sí	Dic-2022	Bajo

78. En cuanto al ámbito de cumplimentación de los cuestionarios en Aragón se han cumplimentado a nivel de entidad ejecutora por todos los departamentos.
79. En Aragón, los cuestionarios del Anexo II de la Orden 1030/2021 (Test de autoevaluación y riesgo) los han cumplimentado las 10 entidades ejecutoras, pero según las fechas señaladas anteriormente, es decir, 9 entidades ejecutoras los han cumplimentado en diciembre de 2022, y una en marzo de 2023. Respecto a los cuestionarios del Anexo III de la Orden 1030/2021 (Referencias, principios y criterios de gestión comprensivo de: Gestión de hitos y objetivos; Análisis de riesgo sobre impactos medioambientales no deseados; Conflictos de interés, prevención del fraude y corrupción; Régimen de ayudas de Estado y evitar doble financiación) no se han cumplimentado por todas las entidades ejecutoras (dos de las diez consejerías no lo han hecho).
80. El proceso de autoevaluación llevado a cabo se ha basado en el establecido por la Orden HFP/1030/2021, sin que se hayan introducido elementos adicionales para ampliar el estándar mínimo recogido en el mismo.
81. El riesgo calificado ha sido bajo en todas las entidades ejecutoras excepto en cuatro tal y como recoge el cuadro anterior.

⁶ Hay que matizar que, sin perjuicio de lo señalado en la Orden, en tanto no se designaran a los departamentos como entidades ejecutoras y asignaran los subproyectos no tenían la obligación de cumplimentar los cuestionarios.

2.4.2. Instrumentos de gestión: medidas normativas y adaptación a los requerimientos del PRTR

82. Como elemento común a todos los instrumentos de gestión el Decreto 5/2022⁷, establece en su artículo 2 el procedimiento de urgencia para reducir a la mitad los plazos de todos los expedientes que tengan por objeto actuaciones financiadas con cargo al MRR en ejecución del PRTR, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.
83. Igualmente, el artículo 3 del Decreto-ley 2/2022 establece que todas las actuaciones y los procedimientos relacionados con la programación, la implementación, la gestión, el seguimiento y el control de los fondos procedentes del MRR deben tramitarse de acuerdo con los principios de prioridad, preferencia y celeridad.

Subvenciones

84. La Ley 38/2003, de 17 de diciembre, General de Subvenciones, se considera de carácter básico en lo establecido expresamente en su Disposición Final Primera. Consecuencia de esto, y en virtud del artículo 3.3, estos preceptos básicos “serán de aplicación a la actividad subvencional de las Administraciones de las comunidades autónomas, así como a los organismos públicos y las restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas, de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera”. El carácter básico se extiende incluso a la normativa de desarrollo de la ley cuando “constituyan el complemento necesario respecto a las normas que tengan atribuida tal naturaleza conforme a la disposición final primera” (Disposición Final Segunda).
85. Por su parte, el Real Decreto-ley 36/2020 contiene en el Capítulo V del Título IV especialidades en materia de subvenciones financiadas con fondos europeos con el objeto de su agilización y flexibilización. De acuerdo con la Disposición Final primera tienen carácter básico los siguientes artículos:
 - Las bases reguladoras de las subvenciones financiadas con fondos europeos podrán incorporar la convocatoria de las mismas (artículo 61.1)
 - Posibilidad de tramitación de subvenciones de concurrencia no competitiva financiadas con fondos europeos (artículo 62.1). “En el caso de subvenciones relacionadas financiadas con fondos europeos, reguladas por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuyo objeto sea financiar actuaciones o situaciones concretas que no requieran de valoración comparativa con otras propuestas, se podrán dictar las resoluciones de concesión por orden de presentación de solicitudes una vez realizadas las comprobaciones de concurrencia de la situación o actuación subvencionable y el cumplimiento del resto de requisitos exigidos, hasta el agotamiento del crédito presupuestario asignado en la convocatoria”

⁷ DECRETO 5/2022, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, de medidas para impulsar la gestión urgente y coordinada de los procedimientos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)

86. El Real Decreto-ley 36/2020 establece en el Capítulo V del Título IV una serie de medidas para agilizar las subvenciones financiables con fondos europeos⁸. Estas medidas del Real Decreto-ley 36/2020 no tienen carácter básico, por lo que resultan aplicables únicamente a la Administración General del Estado y al sector público institucional estatal.
- El artículo 60 regula especialidades de la tramitación de subvenciones financiables con fondos europeos específicas de la Administración General del Estado, entre las que destaca que no es exigible la autorización del Consejo de ministros (artículo 10.2 Ley 38/2003, General de Subvenciones) para la concesión de subvenciones de cuantía superior a 12 millones de euros. En Aragón no se ha regulado ninguna excepción al régimen general sobre las autorizaciones con respecto a los proyectos financiados con el MRR.
 - Artículo 61, en el apartado 1 establece que las bases reguladoras de las subvenciones financiables con fondos europeos podrán incorporar la convocatoria de las mismas, tiene carácter básico por lo que es de aplicación directa a las CCAA. El apartado 2 establece como informes precisos para la aprobación de las bases reguladoras los emitidos por los Servicios Jurídicos y la Intervención delegada respectiva, aspectos que se regulan de idéntica forma en el artículo 8 del Decreto-ley 2/2022 de Aragón, tal y como se detalla en el epígrafe siguiente.
 - El artículo 62 regula las subvenciones que no requieran valoración comparativa con otras subvenciones y que puedan ser concedidas por orden de presentación de solicitudes. Se trata de un procedimiento no previsto expresamente en la Ley 38/2003, pero que la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón ya preveía en su artículo 14.3.a), por lo que no era preciso su desarrollo en la normativa específica del PRTR. Adicionalmente a que este precepto del artículo 62.1 tiene carácter básico por lo que no era precisa su regulación en las CCAA.
 - El artículo 63 flexibiliza los requisitos de justificación de las subvenciones financiadas con fondos europeos. Sobre este aspecto no se ha regulado en la normativa específica de Aragón del PRTR.
 - El artículo 64 permite la tramitación anticipada de las subvenciones financiadas con fondos europeos. Si bien la normativa específica sobre el PRTR de Aragón no prevé este desarrollo, es porque ya estaba previsto en la Ley 5/2015 de subvenciones de Aragón en su artículo 39 bis, añadido por la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, pero ampliando su alcance no solo a subvenciones financiadas con fondos europeos sino a cualquier tipo de fondo finalista.
87. El Decreto-ley 2/2022, de 6 de abril, de Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para agilizar la gestión de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación (Next Generation EU-MRR) para la reactivación económica y social

⁸ Este capítulo V del título IV, aplica a toda ejecución de proyectos y actuaciones que sean financiables con fondos europeos no solo del Instrumento Europeo de Recuperación, sino que también aplica al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo Plus, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

de la Comunidad Autónoma de Aragón, regula en su capítulo III las especialidades en materia de subvenciones que afectan a la gestión del PRTR.

- El artículo 8 regula el procedimiento para la elaboración de bases reguladoras, solo exigiendo sobre el proyecto de bases reguladoras elaborado por el Departamento competente, el informe preceptivo de la Intervención General, o, en su caso, de sus intervenciones delegadas y el informe preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.⁹ Este artículo regula lo establecido en el artículo 61.2 del Real Decreto Ley 36/2022.
- El artículo 9 prevé que las convocatorias de subvenciones financiadas con fondos del MRR incorporen anualidades futuras comprometidas en conferencias sectoriales.
- El artículo 10 prevé la creación de una lista de espera de todas aquellas solicitudes que, cumpliendo las condiciones técnicas y administrativas para adquirir la condición de beneficiarias, no hayan sido concesionarias de subvención, por rebasarse la cuantía máxima del crédito fijado en la convocatoria. Lista de espera que ordenará a los potenciales beneficiarios en función de la puntuación obtenida y podrán ser beneficiarios en caso de que existan cuantías liberadas por renunciaciones o en los supuestos de generación, ampliación o incorporación de crédito o existencia de remanentes.
- El artículo 11 permite el pago anticipado del 100 % el importe de las subvenciones que se financien con fondos procedentes del MRR, sin que sea necesaria la prestación de garantías.
- El artículo 12 establece que, para obtener la condición de beneficiario de una subvención financiada con fondos procedentes del MRR, se presumirá que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 40.3 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, sin necesidad de acreditarlos, salvo que razones fundadas, que se harán constar en el expediente, aconsejen exigir su acreditación.

88. Al margen de las previsiones normativas, en Aragón se han elaborado un modelo de bases reguladoras de subvenciones financiadas con fondos del MRR.

89. Por otra parte, la Intervención General de la CA de Aragón no ha elaborado una instrucción con contenido similar a la Instrucción de 29 de julio de 2021 de la IGAE relativa al alcance y contenido del informe previo a la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones que deben emitir las intervenciones delegadas de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, asumiendo como propia la instrucción de la IGAE.

Contratación

90. En el ámbito de la actividad contractual, las especialidades incluidas en el Real Decreto-ley 36/2020 (artículos 49 a 58) tienen todas ellas carácter básico con la excepción del artículo 55

⁹ Realmente no se trata de una especialidad sobre lo establecido en el artículo 11.3 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, ya que reproduce dicho artículo.

relativo a los encargos a medios propios, aspecto sobre el que no se ha regulado nada en la normativa específica del PRTR en Aragón.

91. El Decreto-ley 2/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para agilizar la gestión de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación (Next Generation EU-MRR) para la reactivación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón, regula en su artículo 13 la única especialidad en materia de contratación que afecta a la gestión del PRTR, relativa a la composición de las mesas de contratación estableciendo, que deberá figurar entre sus vocales un funcionario que tenga atribuido, legal o reglamentariamente, el asesoramiento jurídico del órgano de contratación y un interventor o, a falta de interventor, un representante designado por la Intervención General previa solicitud del órgano de contratación.
92. En Aragón se han realizado actuaciones con objeto de coordinar a nivel de Comunidad Autónoma la introducción de los principios de gestión del PRTR en el procedimiento de contratación tales como:
 - Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas particulares tipo adaptados a los requerimientos del PRTR, dando así cumplimiento al artículo 54.1 del Real Decreto-ley 36/2020.
 - Aprobación de instrucciones y otras actuaciones que contribuyen a una coordinación en el ámbito de la actividad contractual. En este sentido en Aragón la Dirección General de Contratación ha aprobado las instrucciones 1/2022 y 4/2022, en relación con los contratos públicos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como la instrucción 2/2022 de la Intervención General (de Aragón) sobre la asistencia de los representantes de la Intervención General en las mesas de contratación.

2.4.3. Mecanismos de prevención, detección y corrección del fraude

93. El artículo 22 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia establece que al ejecutar el Mecanismo, los Estados miembros, en su condición de persona beneficiaria o prestatarios de fondos en el Marco del Mecanismo, adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar porque la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. A tal efecto, los Estados miembros establecerán un sistema de control interno eficaz y eficiente y recuperarán los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto.
94. En desarrollo de lo anterior, el artículo 6 de la Orden HFP/1030/2021 establece que las entidades ejecutoras del PRTR deben disponer de un Plan de medidas antifraude que les permita “garantizar y declarar que, en su respectivo ámbito de actuación, los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular,

en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses”.

95. Como complemento a la normativa citada, a nivel estatal se han elaborado una serie de orientaciones para la elaboración de los planes antifraude de las distintas entidades participantes en la ejecución del PRTR. Así, la Secretaría General de Fondos Europeos publicó el 24 de enero las Orientaciones en relación con el artículo 6 de la Orden HFP/1030/2021 y el 24 de febrero el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude publicó la Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del PRTR. Estas orientaciones han sido tenidas en cuenta para la elaboración del Plan de Medidas Antifraude (PMA) de la CAA.
96. El Gobierno de Aragón emitió el 22 de diciembre de 2021 una declaración institucional contra el fraude como medida preventiva y de difusión. Se procedió a elaborar modelos de planes antifraude que proporcionaron unas pautas homogéneas para la elaboración de los planes antifraude a nivel de entidad ejecutora (9 planes) y entidades instrumentales (11 planes). Si bien en Aragón no se ha aprobado un plan general de medidas antifraude que pueda ser tomado como punto de partida para las adaptaciones individualizadas en cada entidad.
97. Los planes antifraude fueron elaborados en el ámbito interno de la Administración de la CA de Aragón, por lo general con participación de personal de diversas jerarquías con funciones y responsabilidades en gestión de fondos MRR, sin que se contrataran servicios externos para los mismos, siguiendo las orientaciones emitidas a nivel nacional.
98. En el anexo II.B.5 de la Orden HFP/1030/2021 se recoge un test de autoevaluación relativo al estándar mínimo en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Unión, que a la hora de elaborar el plan de medidas antifraude puede ser empleado también como una referencia al respecto. Dicho test había sido cumplimentado por la totalidad de las entidades ejecutoras de Aragón.
99. Tras la aprobación de los planes de medidas antifraude, se requiere su oportuno seguimiento, actualización y evaluación, además de la aplicación de las medidas diseñadas, por lo que se debe prever y atribuir el ejercicio de estas competencias. En Aragón, estas funciones están siendo desarrolladas por las unidades con competencias de coordinación en materia de ejecución del PRTR, que elaboran un documento de seguimiento de la implementación de los planes de medidas antifraude, que se va actualizando permanentemente y que se encuentra disponible en la Intranet¹⁰ del Gobierno de Aragón.
100. Sin perjuicio de que esta materia suele formar parte del contenido de los cursos y seminarios que son impartidos sobre el PRTR, Aragón ha realizado además actuaciones formativas específicas sobre integridad pública en este ámbito que incluyen incluso la elaboración de evaluaciones de riesgo de fraude.

¹⁰ Red informática interna del Gobierno de Aragón.

2.4.4. Sistemas de información

101. El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, establece en su artículo 46.2 la obligación de que las entidades del sector público autonómico remitan información de ejecución contable de los proyectos del PRTR, así como la identificación en la BDNS y Plataforma de Contratación del Sector Público.
102. La Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del PRTR.
103. Esta Orden hace referencia en varios puntos al Sistema de Información de Gestión y Seguimiento del PRTR. Este sistema denominado CoFFEE-MRR, desarrollado por la Secretaría General de Fondos Europeos, no se encontraba operativo para las comunidades autónomas hasta julio de 2022 (ver párrafo 67), no existiendo con carácter general el “código único identificativo del proyecto, subproyecto o línea de acción asignado por el sistema de información, gestión y seguimiento” que permitiría la identificación unívoca y única de los mismos. La ausencia de este código dificulta la identificación de los subproyectos asignados a las CCAA que están vinculados al mismo proyecto, contribuyendo a los hitos y objetivos CID u OA¹¹ establecidos. Asimismo, estaba previsto que las entidades ejecutoras elaborarán informes de gestión a partir de la información contenida en dicho sistema de seguimiento, lo que a la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización no ha sido posible debido a la falta de información en dicho sistema.
104. Igualmente, el artículo 46.4 del Real Decreto-ley 36/2020 instaba a las entidades del sector público autonómico a establecer “procedimientos para garantizar que consta en la Base de Datos Nacional de Subvenciones y Ayudas Públicas o en la Plataforma de Contratación del Sector Público, respectivamente, la identificación del proyecto o iniciativa a que corresponden la convocatoria o contrato (...) para las convocatorias o contratos que se aprueben a partir de 2021” (ver párrafo 114).

Información de seguimiento de proyectos

105. La Orden HFP/1031/2021, en su artículo 4, detalla la información que las entidades ejecutoras deben recoger en los proyectos, subproyectos o líneas de acción para su seguimiento posterior. Estaba prevista la actualización de esta información en el sistema

¹¹ El artículo 3 de la Orden HFP 1030/2021, define: a) Los Hitos y Objetivos CID son aquellos cuya consecución es imprescindible para poder solicitar los desembolsos de los fondos del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia. Forman parte del CID y; b) Los Hitos y Objetivos OA se definen para monitorizar los hitos y objetivos CID. Son los «Monitoring Indicators» que se incluyen en las Disposiciones Operativas u Operational Arrangements (OA).

CoFFEE, que debía proporcionar un código único identificativo, si bien dicho código no se encuentra disponible. En todo caso, y tal y como indica el artículo 4.3, las entidades ejecutoras “deberán disponer de los sistemas de control interno que garanticen la validez y fiabilidad de los datos facilitados y su trazabilidad.”

106. Al no estar implementado para las CCAA el mencionado sistema, las CCAA han tenido que realizar el control de esta información mediante la utilización de hojas de cálculo auxiliares, con contenidos dispares.
107. En Aragón, dicha información ha sido completada por las diferentes entidades ejecutoras en atención a los requerimientos establecidos en las distintas conferencias sectoriales dando como resultado una ausencia de homogeneidad en el contenido de dicha información.
108. La falta de una codificación única dificulta el seguimiento de la pista de auditoría, así como la identificación de las actuaciones y subproyectos que contribuyen a los mismos objetivos CID y su coste, lo que obstaculiza la obtención de datos agregados para todo el sector público autonómico. Asimismo, al no estar dichos datos contenidos en el sistema de información único no se han podido elaborar los informes de gestión a las que hace referencia la Orden HFP/1031/2021.

Información de seguimiento contable

109. La Orden HFP/1031/2021, en sus artículos 5 a 7, establece la obligatoriedad de enviar la información de la ejecución contable desde el 1 de enero de 2020 y enviar información de forma mensual con el detalle indicado en la misma. El contenido exigido por la Orden incluye la “identificación de la actuación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en el marco del CID, a la que la operación contribuye”. Se establece así la vinculación de la operación contable a nivel de actuación.
- ~~110.~~ La exigencia de esta vinculación hace necesario, por lo tanto, arbitrar procedimientos para que el sistema de información incorpore dicha información al nivel requerido. No obstante, como se ha indicado anteriormente (párrafo 67), en tanto el sistema de información CoFFEE-MRR no estaba totalmente implementado a la realización de los trabajos de campo, no ha sido posible la identificación de los subproyectos (y de las actuaciones en las que se desagregan) mediante los correspondientes localizadores (códigos generados automáticamente por el citado sistema).
111. La necesaria integración en un sistema de información de gestión y seguimiento del PRTR hace necesario disponer de una codificación única a seguir por todas las Comunidades Autónomas. El desarrollo de esta codificación y la introducción de mecanismos de identificación en los expedientes de gasto hará posible el seguimiento mediante una codificación única, integrada y coherente en todo el PRTR.
112. Hasta que no se haya desarrollado el mismo, el seguimiento contable de los gastos financiados con el PRTR se ha realizado a través del sistema de gastos con financiación afectada, en los términos indicados en el párrafo 117. A estos efectos el Gobierno de Aragón ha introducido, en virtud de lo previsto en el Decreto-ley 2/2022, unos códigos de los fondos

financiadores específicos del MRR, al igual que se realiza con el resto de los gastos con financiación afectada parametrizados en su sistema de información contable.

Identificación en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) y en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP)

113. El artículo 46.4 del Real Decreto-ley 36/2020 establece la obligatoriedad de que las entidades del sector público autonómico establezcan procedimientos “para garantizar que consta en la Base de Datos Nacional de Subvenciones y Ayudas Públicas o en la Plataforma de Contratación del Sector Público, respectivamente, la identificación del proyecto o iniciativa a que corresponden la convocatoria o contrato a que se refiere el apartado anterior, para las convocatorias o contratos que se aprueben a partir de 2021.”
114. Durante el trabajo de campo se han realizado verificaciones de que la información incluida en la BDNS y en la PCSP permite filtrar las convocatorias de subvenciones y las licitaciones de contratación por financiación derivada del MRR.

2.4.5. Gestión y control presupuestarios

Regulación

115. En relación con la gestión presupuestaria de los fondos del MRR se hace preciso, por un lado, contar con mecanismos de gestión que favorezcan el empleo y la absorción de los fondos europeos y, por otro, un adecuado seguimiento y control de la financiación recibida y del uso dado a la misma que se recoge en la normativa estatal básica, así como en la normativa específica de la propia CA de Aragón que se detalla en los siguientes epígrafes.
116. Con esta finalidad, el Capítulo I del Título IV del Real Decreto-ley 36/2020 recoge en sus artículos 37 al 46 una serie de especialidades en materia de gestión y control presupuestario para la ejecución de los fondos vinculados al PRTR. De estos, y conforme a la Disposición final primera del Real Decreto-ley 36/2020, tienen carácter básico los artículos siguientes: el 37.4 (afectación de los gastos), 39 (tramitación anticipada de expedientes de gasto), 44 (ejecución de los gastos que hayan de distribuirse territorialmente a favor de las CCAA) y 46 (seguimiento de proyectos financiados a través del PRTR).
117. El capítulo II del Decreto-ley 2/2022, del Gobierno de Aragón, regula dos especialidades en materia de gestión presupuestaria, una relativa a la codificación de los fondos financiadores procedentes del MRR y otra relativa a los compromisos de carácter plurianual:
 - En el artículo 4, establece la siguiente codificación de los fondos financiadores procedentes del MRR:
 - Con el código 324XXX, cuando se trate de fondos procedentes del MRR que se reciben a través de las distintas Conferencias Sectoriales, en los que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene la posición de entidad ejecutora de los fondos y de los cuáles habrá que aportar información, en los términos que el Ministerio de Hacienda y Función Pública determine.

- Con el código 394XXX, en aquellos supuestos en los que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene la posición de beneficiaria de fondos procedentes del MRR, por haber obtenido una subvención, tras haber participado en convocatorias autonómicas o estatales financiadas con fondos del MRR.

Esta codificación de los fondos financiadores, que forma parte de las aplicaciones presupuestarias, permite identificar los gastos financiados con fondos del MRR, si bien de manera global, por lo que no permite un seguimiento a nivel de subproyecto.

- En el artículo 5 se regula la especialidad de los compromisos de gastos de carácter plurianual excluyendo para los créditos vinculados al MRR la autorización del Consejo de Gobierno (siendo suficiente la del Consejero responsable en materia de Hacienda) y no siendo de aplicación el límite de cuatro años a que puede extenderse la ejecución del gasto (artículos 41.3 y 41.5 respectivamente del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 junio, del Gobierno de Aragón).

118. Las leyes de presupuestos de la CA de Aragón también regulan especialidades en materia de gestión presupuestaria.

- El artículo 5 de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023, establece en su apartado 1. ah) y ai) el carácter de ampliables de: los créditos relacionados con el abono del IVA de las inversiones financiadas con cargo a los fondos del MRR; y los créditos presupuestarios destinados a financiar obligaciones derivadas de actuaciones o proyectos a realizar en el marco del MRR.
- La disposición adicional novena de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023 se dedica exclusivamente a la gestión de los créditos financiados con fondos NEXT GENERATION EU, que incluyen el MRR y que se regulan expresamente en los apartados 6, 7, 8 y 9 de dicha disposición adicional novena.
 - El apartado 6 prevé la posibilidad de anticipar el 100% de las subvenciones que se concedan con cargo al MRR sin que sea necesaria la prestación de garantías.
 - El apartado 7 regula la incorporación de los remanentes de crédito asociados a los fondos del MRR posibilitando la misma con financiación del remanente de tesorería afectado.
 - El apartado 8 reitera la regulación del artículo 5 del Decreto-ley 2/2022 comentada en el epígrafe anterior sobre la no aplicación de los apartados 3 y 5 del artículo 41 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón en cuanto a los compromisos de gasto plurianual para los créditos financiados con el MRR.

- El apartado 9, regula que sobre las excepciones del punto anterior (la no aplicación de los apartados 3 y 5 del artículo 41 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la CA de Aragón) tomará conocimiento el Gobierno de Aragón, mediante acuerdo elaborado por el departamento competente en la gestión de los fondos y propuesto de forma conjunta por dicho departamento y el departamento competente en materia de hacienda.

Seguimiento de la financiación afectada ligada al PRTR

119. Como dispone el artículo 37.4 del Real Decreto-ley 36/2020 (de carácter básico), los ingresos en las CCAA por transferencias recibidas de la AGE, procedentes del MRR y del REACT-EU, “están legalmente afectados a financiar los proyectos o líneas de acción que se integren dentro del PRTR, con el grado de detalle especificado en el mismo. En caso de no realizarse el gasto o en caso de incumplimiento total o parcial de los objetivos previstos, las citadas entidades deberán reintegrar los fondos recibidos al Tesoro Público de manera total o parcial, en cada caso”.
120. El concepto de gasto de financiación afectada no es un concepto nuevo y la necesidad de contar con un sistema de seguimiento y control específico para tales gastos es fruto del carácter finalista de la financiación concedida, que implica la obligación de reintegro en caso de incumplir los compromisos adquiridos con la misma.
121. En Aragón el seguimiento en el sistema de información contable (SERPA) se realiza como cualquier otro gasto de carácter afectado mediante la asignación a la partida presupuestaria de los códigos financiadores descritos en el párrafo 117. De esta forma es posible obtener un remanente de tesorería afectado para los fondos del MRR.

Control presupuestario

122. La exposición de motivos del Real Decreto-ley 36/2020 señala que las especialidades introducidas en materia de fiscalización y control tienen como fin asegurar el mejor equilibrio entre las garantías que ofrece el control previo para evitar una incorrecta aplicación de los fondos y una gestión ágil de los mismos que permita su máximo aprovechamiento.
123. El artículo 45 del Real Decreto-ley 36/2020 (artículo no básico) se refiere al régimen de control previo aplicable a expedientes que implementen la aplicación de los Fondos de los Planes Next Generation EU, señalando que el régimen de fiscalización e intervención previa se ejercerá siempre que los actos estén sujetos a función interventora en régimen de requisitos básicos para todos los tipos de expedientes en ejecución del PRTR con independencia del tipo de expediente y de su cuantía. Además, señala el Real Decreto-ley 36/2020 que el despacho de estos expedientes goza de prioridad respecto a cualquier otro, debiendo pronunciarse el órgano de control en el plazo de 5 días.
124. A pesar del carácter no básico de dicho precepto, la normativa de la CA de Aragón no ha incorporado una regulación similar a diferencia de lo que sí se ha hecho en otras CCAA, sin que la Intervención General de la CA de Aragón haya implementado ningún tipo de control añadido a los inherentes al ámbito de la función interventora y control financiero.

125. Sí se han adoptado dos especialidades en las actuaciones de la Intervención General de la CA de Aragón en el informe previo de las bases reguladoras de las subvenciones y en la participación del órgano de control en las Juntas y mesas de contratación.
- La Intervención General de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el cumplimiento del deber legal de emisión de informes previos a la aprobación de bases reguladoras de las subvenciones, ha establecido de general aplicación la Instrucción del Interventor General de la Administración del Estado, relativa al alcance y contenido del informe previo a la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones que deben emitir las intervenciones delegadas de acuerdo con el artículo 17 de la ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones.
 - Asimismo, se ha dictado Instrucción 2/2022, de la Intervención General, sobre la asistencia de los representantes de la intervención general en las mesas de contratación, que si bien tiene un alcance general contine algunas peculiaridades sobre los fondos financiados con el MRR.
126. En la Resolución de 11 de enero de 2023, de la Interventora General de Aragón, por la que se aprueba el Plan de Actuaciones de Control Financiero a realizar durante el año 2023, se ha incluido la realización auditorías del sistema de seguimiento del MRR y, en su caso, las auditorías sobre hitos y objetivos recogidos en las solicitudes de pago presentadas a la Comisión Europea y auditorías sobre la legalidad y regularidad del gasto ejecutado con cargo al MRR, de conformidad con la estrategia elaborada por la Intervención General de la Administración del Estado para las siguientes entidades ejecutoras: (1) Departamento de Educación, Cultura y Deporte; (2) Instituto Aragonés del Agua; y (3) Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, que se han de llevar a cabo por el servicio de Control Financiero de Fondos Europeos.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. Sobre el marco de gobernanza

127. Aragón ha regulado en el Decreto-ley 2/2022¹² las principales especialidades normativas en materia del PRTR. Esta regulación ha sido complementada con regulación adicional, como el Decreto 5/2022¹³ en el que se crea la Unidad Transitoria para el impulso y apoyo a la gestión coordinada de subproyectos financiados con cargo al MRR, con funciones de información y asistencia técnica, así como de coordinación y supervisión.
128. El Real Decreto-ley 36/2020 establece como principios de buena gestión la planificación estratégica y la gestión por objetivos con la fijación de indicadores a tal efecto. En Aragón se diseñó el Plan Aragón Puede; alineado con las diez políticas palanca del PRTR, orientado hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y que da continuidad a la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica.

Recomendación 1

Se recomienda complementar el “Plan Aragón Puede” con una planificación estratégica a nivel de entidad ejecutora que comprenda el análisis de los objetivos, necesidades y disponibilidad de recursos y que permita evaluar las acciones desarrolladas, identificar posibles desviaciones y adoptar las pertinentes correcciones; todo ello asociado a los subproyectos de los que resulte adjudicataria Aragón en el marco del PRTR.

129. En Aragón se ha habilitado un sitio web específico dentro del portal del Gobierno de Aragón (<https://www.aragon.es/-/next-generation-eu>) donde se recoge toda la información sobre la gestión y ejecución del PRTR.

Recomendación 2

Se recomienda ampliar la información publicada sobre la ejecución del PRTR identificando los fondos asignados y los subproyectos en ejecución por el Gobierno de Aragón detallando su grado de avance tanto en su aspecto económico como en el cumplimiento de los hitos y objetivos. Este mayor detalle permitirá tener una visión global del desarrollo y grado de ejecución en el Gobierno de Aragón del PRTR, dotándolo de mayor transparencia. Asimismo, se recomienda introducir herramientas de búsqueda y filtros que permitan una mayor agilidad en la detección a las convocatorias de subvenciones publicadas en la página web del PRTR de Aragón, y valorar la oportunidad de incluir esta información en formato abierto que permita su posterior tratamiento por los usuarios interesados

¹² Decreto-ley 2/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para agilizar la gestión de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación (Next Generation EU -MRR) para la reactivación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón.

¹³ Decreto 5/2022, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, de medidas para impulsar la gestión urgente y coordinada de los procedimientos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

3.2. Sobre la gestión de los recursos humanos

130. La normativa específica sobre el PRTR de Aragón no ha regulado especialidades en materia de planificación y gestión de los recursos humanos afectados a tareas relacionadas con el PRTR, siendo la normativa general de Aragón sobre esta materia plenamente vigente y operativa para gestionar las necesidades de RRHH en el PRTR. Las especialidades previstas en otras comunidades autónomas no difieren significativamente de los instrumentos de gestión de los recursos humanos que se encuentran recogidos en la normativa general de Aragón y más concretamente en la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, y en las leyes de presupuestos anuales de la CA de Aragón.
131. La asignación de fondos de manera escalonada y sectorial, principalmente a través de las distintas Conferencias Sectoriales, es un elemento que dificulta la estimación de los efectivos necesarios para gestionar dichos fondos.

En Aragón no se han previsto ni realizado instrumentos de planificación estratégica ni instrumentos similares para realizar una adecuada planificación de las necesidades de recursos humanos asociados a la implementación del PRTR.

No obstante, lo anterior, se ha realizado un estudio de cargas asociadas a la ejecución prevista del PTRR realizado por la Inspección General de Servicios. Dicho estudio de cargas ha recogido las solicitudes de las entidades ejecutoras (consejerías) y ha afectado a 214 puestos de trabajo.

Recomendación 3

Continuar realizando un seguimiento continuo de las cargas de trabajo en las entidades ejecutoras e instrumentales que gestionen fondos del MRR para poder evaluar de forma apropiada las necesidades de medios humanos complementarios y así asegurar la ejecución en plazo de los subproyectos asignados a la CA de Aragón. A este respecto podrían establecerse indicadores de cumplimiento en la ejecución de los fondos financiados con el MRR, y valorar la oportunidad de establecer previsiones sobre la planificación de las necesidades de recursos humanos asignados al PRTR y otras cuestiones de relevancia de una manera coordinada para todos los departamentos de la CA de Aragón.

132. La CA de Aragón y el resto de CCAA se han enfrentado a la necesidad de formar en un corto espacio de tiempo a un gran número de empleados para su participación en la gestión del PRTR, con una formación muy específica y heterogénea. Estas necesidades de formación han sido cubiertas a través de la participación del personal de la CA de Aragón en distintos cursos de formación organizados por la Administración General del Estado, por el Instituto Aragonés de Administración Pública y por la Secretaría General de Fondos Europeos.

Recomendación 4

Seguir reforzando la formación del personal involucrado en la gestión de los proyectos financiados con el MRR. Como principales materias formativas pueden señalarse las siguientes:

- Especialidades de gestión del PRTR derivadas del reglamento del MRR tales como evitar la doble financiación, prevención del fraude y del conflicto de intereses (MINERVA), el principio de no hacer daño significativo al medio ambiente o la normativa de ayudas al Estado.
- Uso y manejo de la plataforma informática en la que se aloja el sistema de información y seguimiento del PRTR (herramienta CoFFEE-MRR).
- Procedimientos generales de tramitación de subvenciones y licitaciones de contratación.

3.3. Sobre el modelo de gestión

133. La Orden HFP/1030/20221, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, regula los principios de gestión (art. 2.2) en la planificación y gestión de los fondos del PRTR a cumplir por todas las entidades implicadas en su gestión, estableciendo un sistema de autoevaluación (cuestionarios del anexo II de la orden) para determinar su cumplimiento. Cuestionarios que han sido cumplimentados por las 10 entidades ejecutoras del Gobierno de Aragón.

No obstante, por lo que se refiere al test de hitos y objetivos (Anexos III.B.3), la orden no ofrece criterios comunes para valorar la experiencia, formación y disponibilidad de recursos humanos específicos (preguntas 1, 2 y 4), y el cuestionario para la evaluación de la aplicación de procedimientos adolece de falta de operatividad (pregunta 2). Estas carencias de la Orden no han sido suplidas en Aragón por una coordinación o dirección común.

Recomendación 5

Se recomienda el impulso de guías, manuales o recomendaciones que definan los criterios comunes para llevar a cabo autoevaluación del sistema de gestión previsto en los cuestionarios de los Anexos de la Orden HFP/1030/2021 (ver párrafos 70, 71, 74 y 75), de tal forma que su empleo permita comparar los resultados de las distintas entidades ejecutoras o identificar aquellas con mayores riesgos, en orden a adoptar las medidas preferentes de disminución de riesgos.

134. La CA de Aragón ha arbitrado mecanismos tendentes a garantizar que durante todas las fases de los principales instrumentos de gestión de fondos públicos (subvenciones, contratos y convenios) se cumpla con los principios de gestión del PRTR, destacando entre otros la elaboración de bases reguladoras y pliegos de cláusulas administrativas tipo.
135. La Orden HFP/1030/2021 establece la obligatoriedad de disponer de un plan de medidas antifraude. En Aragón no se ha aprobado un plan general de medidas antifraude, elaborándose los planes antifraude a nivel de entidad ejecutora (9 planes) y entidades

instrumentales (11 planes). Adicionalmente se elaboraron modelos de planes antifraude a fin de proporcionar unas pautas homogéneas en este ámbito, y el Gobierno de Aragón emitió el 22 de diciembre de 2021 una declaración institucional contra el fraude como medida preventiva y de difusión. Del análisis de una muestra de los planes antifraude individuales se concluye que todos ellos contemplan las actuaciones obligatorias recogidas en el artículo 6 de la Orden HFP/1031/2021 y los requerimientos mínimos fijados por la normativa.

136. La Orden HFP/1031/2021, en su artículo 4, detalla la información que las entidades ejecutoras deben recoger en los proyectos, subproyectos o líneas de acción para su seguimiento posterior. Estaba prevista la actualización de esta información en el sistema CoFFEE, sistema que no ha estado operativo hasta julio de 2022 para las CCAA, y sin que a 31 de diciembre de 2022 se hayan introducido en el sistema por parte de la AGE la totalidad de los subproyectos asignados a Aragón. Al no haber estado implementado el sistema CoFFEE la CA de Aragón ha tenido que realizar el control de esta información mediante la utilización de hojas de cálculo auxiliares que al haber sido complementada por las diferentes entidades ejecutoras en atención a los requerimientos establecidos en las distintas conferencias sectoriales ha dado como resultado una ausencia de homogeneidad en el contenido de dicha información.
137. El seguimiento contable de los gastos financiados con el PRTR se realiza a través del sistema de gastos con financiación afectada mediante unos códigos financiadores específicos del MRR creados por el Decreto-ley 2/2022, al igual que se realiza con el resto de los gastos con financiación afectadas parametrizados en su sistema de información contable (SERPA). No obstante, estos códigos son globales para todos los subproyectos financiados con el MRR por lo que con la información incluida en el sistema de información contable de Aragón no es posible realizar un seguimiento individualizado de cada subproyecto.

Recomendación 6

Se recomienda incorporar en el sistema de información contable (SERPA), códigos únicos de subproyecto a los gastos financiados con fondos el MRR que permitan su trazabilidad, así como identificar con este código los contratos, convenios y subvenciones asociados a los mismos.

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la Cámara de Cuentas de Aragón

Calle Jerusalén, 4 - 50009 Zaragoza - Teléfono: 976912912 - camara@camaracuentasaragon.es