

X21  22



Consello de Contas de Galicia

Riesgos asociados al fondo temporal NGEU

Miguel Luque Magaña

Cámara de Cuentas de Aragón



**XIV ENCUENTROS TÉCNICOS
DE LOS OCEX 2021**



II Encuentros Servicios Jurídicos

Auditoría de la respuesta al COVID-19 y de la implementación de la Iniciativa Next Generation European Union (NGEU)



*1 de diciembre de 2021
Santiago de Compostela*

Objetivos de la Comunicación

Identificación de los Riesgos/Retos a los que nos enfrentamos

Soluciones propuestas desde las Administraciones públicas

Realidad de las Convocatorias a fecha de hoy.

Conclusiones

Identificación de los Riesgos/Retos



“El plan de recuperación convierte el enorme desafío al que nos enfrentamos en una oportunidad, no solo mediante el apoyo a la recuperación, sino también invirtiendo en nuestro futuro”. Ursula von der Leyen
(Presidenta de la Comisión Europea)

1. Como se señala en la exposición de motivos del RDL 36/2020 de 30 diciembre, ***el principal reto de estos fondos consiste, en primer lugar, en seleccionar proyectos ‘elegibles’ para obtener la financiación europea, que tengan por finalidad movilizar inversiones alineadas con los objetivos que las Instituciones europeas han establecido al efecto y que deben tener un carácter transformador.***

No se trata de financiar proyectos “rápidos”, improvisados o poco estructurantes (ni de mera “actualización” a proyectos ya existentes que no aporten un valor claro). La rapidez en su implementación es importante, pero lo principal es obtener la mayor rentabilidad de estos fondos como inversión para transformar el modelo económico y social, lo que obliga a prestar una especial atención a la fase de ejecución (y control) de los proyectos derivados o vinculados a estos fondos europeos..”. Este es un desafío clave sobre todo considerando el importe de las inversiones y el breve periodo de tiempo establecido para la ejecución.

2. Riesgo relacionado con la propia ***esencia de las ayudas*** del instrumento de recuperación temporal denominado Next Generation UE y que resulta de la combinación de dos aspectos concretos:

Pilares del Instrumento Europeo de Recuperación:

- Adopción de instrumentos para ***apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por recuperarse, reparar los daños y salir reforzados*** de la crisis.
- Adopción de medidas para ***impulsar la inversión privada y apoyar a las empresas en dificultades***.
- Refuerzo de los programas clave de la UE para ***extraer enseñanzas de la crisis, hacer el mercado único más fuerte y resiliente*** y acelerar la doble transición ecológica y digital

a) Inmediatez del impacto que se busca y que implica una recuperación a los efectos de la pandemia;

Los proyectos han de estar en sintonía con los objetivos inmediatos del instrumento de recuperación NGEU como son los de amortiguar los daños económicos y sociales provocados por la Covid-19 e impulsar una pronta recuperación económica que permita mantener y recuperar puestos de trabajo.

Estos proyectos deberán ejecutarse no mas tarde de 31 de diciembre de 2026 y, por tanto deben ser proyectos susceptibles de garantizar una rápida absorción del elevado volumen de recursos, con el principal y primer objetivo de acelerar la recuperación del nivel de empleo y actividad económica en un marco de economía verde, digital, inclusiva y social.

b) Excesiva ambición y amplitud de los objetivos que se marcan en el propio Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia finalmente aprobado por la Comisión.

Debemos entender que otro riesgo indiscutible y derivado de la propia naturaleza del fondo NGEU es el derivado de la rapidez con la que deben comprometerse los fondos, no más tarde de 31 diciembre de 2023, combinada con las elevadas expectativas que se ponen de manifiesto en la propia exposición de motivos del RDL 36/2020. La ambición es saludable y beneficiosa pero cuando se acompaña de medidas innovadoras en la gestión

*“...Se pondrán en marcha inversiones, **transformaciones y reformas estructurales dirigidas a la transición hacia una economía y sociedad climáticamente neutras, sostenibles, circulares, respetuosas** con los límites impuestos por el medio natural, y eficientes en el uso de recursos.*

*Asimismo, se desplegará la **agenda España Digital 2025** con el fin de impulsar la conectividad y la ciberseguridad, la digitalización de la Administración y del tejido productivo, las competencias digitales del conjunto de la sociedad y la innovación disruptiva en el ámbito de la inteligencia artificial.*

Además, se impulsará la educación y la formación profesional, la ciencia y la innovación, la economía de los cuidados, el sistema público de salud y la modernización de los sectores tractoros para lograr un crecimiento futuro más sostenible e inclusivo, con una economía más productiva, una sociedad más cohesionada y un progreso basado en la protección de los valores constitucionales y los derechos individuales y colectivos de todos los ciudadanos...”.

3. Lentitud en la colocación de los fondos disponibles. Tradicionalmente, España está siendo lenta en la utilización de fondos
- a) A modo de ejemplo, respecto al Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo y según se incluye a modo de resumen en la Resolución de 16 de mayo de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del FEIL del TCu, se insta al Ministerio de Hacienda y Función Pública a:
- ***Que los fondos similares al FEIL dispongan de una aplicación informática de gestión adecuada que establezca el seguimiento y control de los reintegros e intereses de demora.***
(Conclusión 3.21 del informe, en el 83% de las obras examinadas, tramitadas de urgencia, hubo retrasos en la ejecución sin imposición de penalidades).
 - ***Establecer un adecuado sistema de seguimiento del cumplimiento de objetivos, con indicadores cuantificables para poder evaluar su cumplimiento.***
- b) España ha ejecutado a fecha noviembre 2021, 45.000 MM€ del MFP 2014-2020.

4. Señala la AIRef en su último informe 20/21 sobre la actualización del programa de estabilidad 2021-2024 que a corto plazo los riesgos asociados a un menor impacto macroeconómico de la llegada de los fondos del instrumento europeo de recuperación derivan de aplazamientos y condicionamiento a pactos y compromisos futuros de reformas esenciales. En concreto:

- **Sistema de pensiones.**
- **Reforma del sistema tributario**
- **El mercado de trabajo.**

- 5) La AIRef en su último informe sobre actualización del programa de estabilidad 2021-2024, señala que: *“...a medio y largo plazo existe un elevado riesgo de convertir en estructural el gasto de determinados proyectos incluidos en el PRTR, incrementando el endeudamiento...”* (pág. 106)

6) El riesgo de falta de mecanismos de coordinación que faciliten y agilicen la labor de los diferentes niveles de control tanto interno con la IGAE como máxima Autoridad Fiscalizadora, como externo al que no se menciona en el RDL 36/2020.

Los objetivos europeos exigen capacidad de gestión (una de nuestras principales debilidades) y adaptación de las normas jurídicas aplicables para conciliar la eficacia y rapidez en la gestión con los principios de transparencia, seguridad y buena administración”

7. Hay que avanzar y normalizar una ***gestión y ejecución presupuestarias por objetivos***. El caso de Aragón, es sintomático del retraso en la fijación previa de verdaderos indicadores económicos que permitan un seguimiento y control operativo del presupuesto fiable y rápido.

La Comisión será estricta en el seguimiento, control y posterior devolución de fondos, en el caso de incumplimiento de los objetivos previamente definidos.

Implementación de forma general y básica para todas las Administraciones de un sistema informático de seguimiento del cumplimiento de indicadores sobre objetivos de cada proyecto o programa.

*(Ejemplo: El Ayuntamiento de Zaragoza tiene en servicio una **Plataforma Informática para la Gestión de Subvenciones Europeas** que automatiza la evaluación de indicadores de cumplimiento de los objetivos de las subvenciones que se convoquen llegado el momento. Ya se implementa este sistema para los recursos correspondientes al resto de fondos no temporales a que nos hemos referido).*

8. En este sentido, el RD 36/2020, no contiene un régimen detallado de indicadores concretos de ejecución de los objetivos estratégicos y sus componentes, inversiones y reformas, previamente enunciados.

Finalmente, se publicó el 30 de septiembre, 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.

El retraso en la aprobación de esta norma es más que evidente

9. Abuso en la utilización de procedimientos de adjudicación con menores garantías respecto de principios esenciales de la contratación, tales como, la competencia o la libre concurrencia.

En la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 36/2020 (epígrafe XII) se señala que deben facilitarse aquellas modalidades de contratación administrativa (ubicadas en el Capítulo III del Título IV) que hagan posible una tramitación rápida y eficaz de los contratos públicos financiados con el Fondo.

a) Según el art. 50.1 del mismo RDL, que lejos de establecer una habilitación *ex lege* para utilizar la tramitación de urgencia en relación con todos los contratos financiados con los fondos procedentes del “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, **introduce unas condiciones muy precisas cuya interpretación es objeto de esta Instrucción.**

- b) Instrucción de 11 de marzo de 2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre la tramitación de urgencia de los procedimientos de licitación de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del plan de recuperación, transformación y resiliencia.
- c) Nota Aclaratoria de la Comisión Europea de 19 de noviembre de 2020, *“Projects financed from recovery funds: shortening of time limits in public procurement procedures”*, en la que se resuelven dudas de aplicación de la contratación. En esta nota, la Comisión nos recuerda que, conforme a las Directivas en materia de contratación pública, existen dos posibilidades para tramitar los contratos públicos sujetos a una situación de urgencia, que en todo caso deben ser motivadas por su carácter excepcional:
- Las **“emergencias”**. Situaciones de extrema urgencia.
 - Las **“urgencias”**. Situaciones de urgencia.

10. Escepticismo entre los empresarios que recelan por su complejidad y falta de claridad del instrumento objeto de análisis.

Aún conociendo de la existencia y alcance de este fondo, según informe de 14 de febrero 2021 sobre el clima empresarial de la Cámara de Comercio de España, únicamente el 28% de las Pymes tiene intención de solicitar las ayudas, frente a un 41,2% de las grandes corporaciones.

11. En relación con lo anterior, *insuficiente labor de transparencia y de pedagogía respecto de las posibilidades de este fondo y de los mecanismos para su utilización. Según estudio del clima empresarial de la Cámara de Comercio de España, 14.10.2021.*

El 60% de las empresas no conoce la existencia de los fondos Next Generation y el 73% no sabe como solicitar las ayudas que se liberan a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España. La tasa de desconocimiento varía según el tamaño de la empresa, reduciéndose conforme aumenta las dimensiones de la empresa, un 53,4% con más de 250 empleados y un 37,3% con menos, conocen de la existencia de este fondo.

Soluciones puestas en marcha

1) Medidas procedimentales en el ámbito de la **contratación**.

- a) ***Comunicación de la Comisión Europea sobre “Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19.***

En concreto, respecto al procedimiento negociado sin publicación permite que los compradores públicos adquieran suministros y servicios en el plazo más breve posible. Con arreglo a este procedimiento, establecido en el artículo 32 de la Directiva 2014/24/UE.

La intención inicial del RDL 36/2020, según su prólogo, consistía en una declaración generalizada de urgencia para los procedimientos vinculados al Plan de Recuperación, sin embargo, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Instrucción de 11 de marzo de 2021, advirtió la incompatibilidad con la normativa europea que exige una situación excepcional que convierta los plazos ordinarios en impracticables y que sea debidamente justificada en el anuncio de licitación.

- b) Elevación de umbrales de los procedimientos abiertos simplificados
- c) Elaboración de pliegos-tipo de cláusulas técnicas y administrativas
- d) Plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación, de 15 días hábiles a 10 días naturales

2) Medidas procedimentales en el ámbito de las ***subvenciones***.

- a) Integrar las bases reguladoras dentro de las de convocatoria.
- b) Posibilidad de otorgar subvenciones de concurrencia no competitiva
- c) Posibilidad del procedimiento de urgencia para agilizar su concesión.
- d) Elevar el umbral para la presentación de una cuenta justificativa simplificada.

3) Compatibilización del régimen de ayudas de estado de minimis con el Marco Nacional Temporal de Ayudas.

En marzo de 2020, se publica la ***“Comunicación de la Comisión del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19”*** (2020/C 91 I/01).

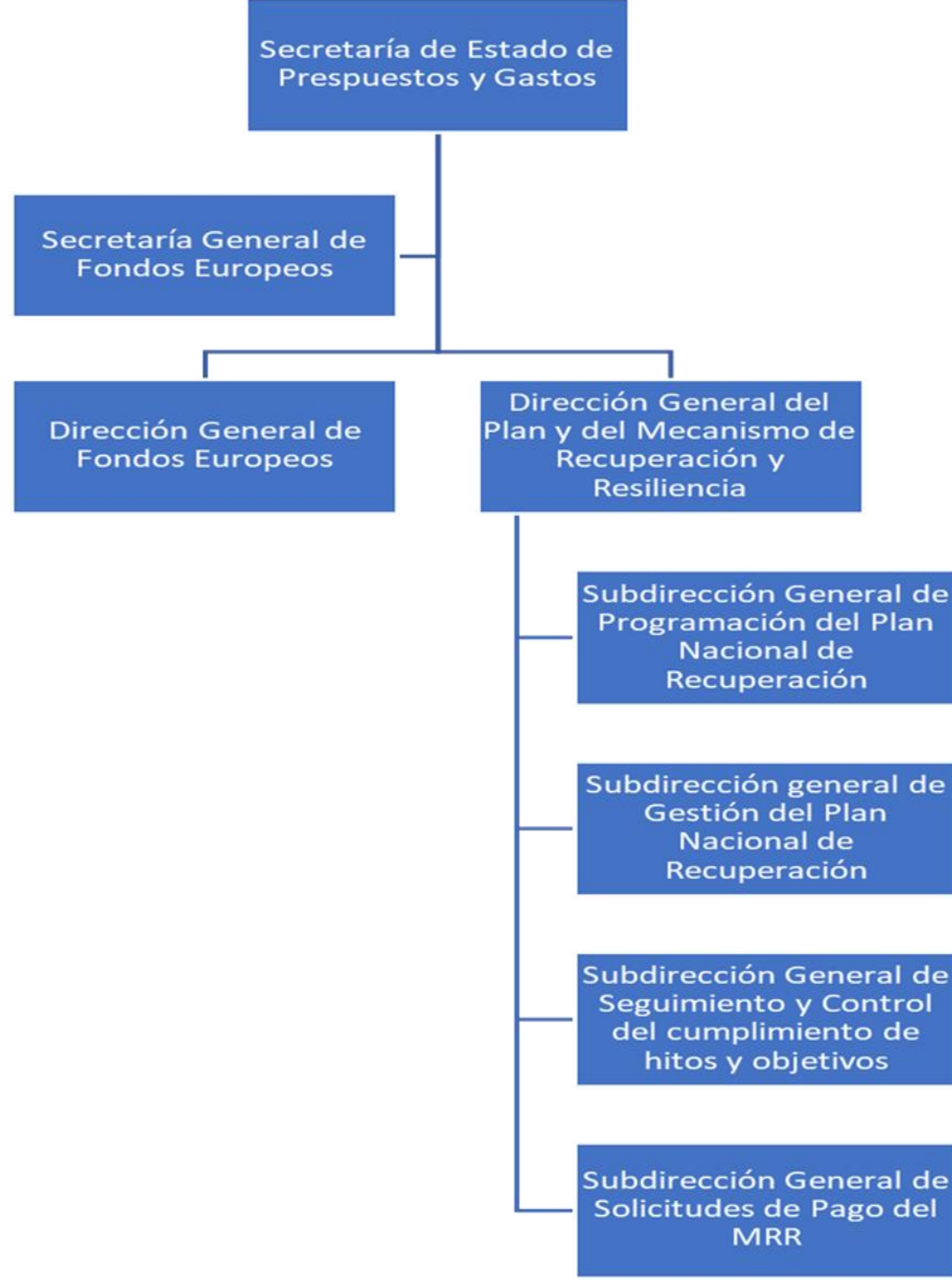
En esta, se reconoce que las medidas temporales de ayuda estatal previstas en el Marco Temporal pueden acumularse con las ayudas que entren en el ámbito de aplicación del Reglamento de minimis. Por tanto, este nuevo límite de 1,8 millones de euros (desde enero 2021) es acumulable al límite de minimis de 200.000 euros recogido en el Reglamento 1407/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis.

- 4) Opciones para suavizar la intensidad de la limitación sobre las ayudas permitidas a cada empresa por el régimen de ayudas y garantizar la igualdad de oportunidades en todos los Estados miembros con unas condiciones similares para competir, independientemente de los recursos fiscales del país. Este marco contempla 3 opciones:
- a) *Ayudas directas*** del Gobierno (también denominadas ayudas de minimis): contemplan hasta 200.000 euros de ayuda en 3 años con una aprobación muy rápida de Bruselas, gracias al nuevo procedimiento establecido a raíz de la pandemia.
 - b) *Exenciones sectoriales, en 12 categorías de ayuda***: Estos proyectos deben contar con la debida justificación. (Reglamento general de exención por categorías). P.Ej.: 1. Finalidad regional; 2. A las PYME en forma de ayudas a la inversión, ayudas de funcionamiento y ayudas para el acceso de las PYME a la financiación; 3. Para la protección del medio ambiente, etc...
 - c) *Solicitudes extraordinarias*** a la Comisión Europea: previa aprobación del dto. de Competencia y para proyectos estratégicos (PERTEs). La Comisión Europea se ha comprometido a agilizar el procedimiento para proyectos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

- 5) Medidas de ***gobernanza*** para la selección, seguimiento, evaluación y coordinación de los diferentes proyectos y programas.

- ***Comisión para la Recuperación, transformación y Resiliencia***, para la dirección y coordinación del Plan (art. 14, Ley 36/2020 de 30 diciembre).
- ***Comité Técnico***, de asistencia y soporte técnico con 20 funcionarios, art. 15, Ley 36/2020 de 30 diciembre).
- ***Órgano de seguimiento del PRTR*** (Dpto. de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de Presidencia de Gobierno).
- ***Conferencia Sectorial*** para la participación de diferentes agentes sociales, así como de las CCAA y EELL (art. 19, Ley 36/2020 de 30 diciembre).
- ***Autoridad Responsable*** del MRR, DG de FFEE del Mº Hacienda.
- ***Autoridad de Control*** del MRR, IGAE que se coordinará con la Subdirección General de Seguimiento y control del cumplimiento de hitos y objetivos.
- ***Agencias Estatales.***

SEPG:La Subdirección
General de Solicitudes
de Pago del Mecanismo
de Recuperación y
Resiliencia
(hacienda.gob.es)



- 6) A los expedientes que se financien en todo o en parte con cargo a los Fondos de los Planes Next Generation UE (créditos del servicio 50, del servicio 51, y resto de créditos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en los términos indicados anteriormente) les resultará de aplicación el ***régimen especial de control previo*** establecido en el artículo 45 del RD-ley 36/2020.

- 7) Ventanilla única, como punto formal para facilitar las solicitudes y la tramitación de los procedimientos.
- 8) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, el Consejo de Ministros podrá acordar la aplicación del control financiero permanente en sustitución de la función interventora.
- 9) Canalización de las ayudas desde los Presupuestos Generales del Estado a través de tres vías:
 - **Convocatorias**
 - **Concursos públicos**
 - **Colaboración público-privada**

Los canales de aterrizaje de fondos para los empresarios serán los siguientes:

- **Empresas públicas: red.es, cdeti, idae,**
 - **administraciones autonómica y local y**
 - **la propia Administración del Estado.**
 - **PERTE's**
- 9) Corporate

Realidad de la absorción de fondos para el último trimestre del año 2021

- La Ley 11/2020 de 30 de diciembre incluye en los presupuestos para 2021 un anticipo con cargo a recursos propios de los fondos de Recuperación de 27.000 MM€. España aprobó su plan en Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de abril de 2020, la Comisión dio su visto bueno el 16 de junio y, finalmente, el Consejo lo ratificó el 13 de julio.
 - **24.500 MM€**, aproximadamente para la ejecución del MRR (hemos recibido 9.000MM€ y estamos pendientes de otros 10.000MM€).
 - **2.500 MM€**, aproximadamente para la ejecución del React EU.
- Por su parte, los presupuestos de 2022, presentados para su tramitación parlamentaria el 14 de octubre de 2021, incluyen un importe de 27.533 MM€ igualmente, también, en concepto de fondos procedentes del plan NGEU .

- La realidad es terca.

Según los últimos estudios, (BBVA Research, Banco de España o la AIRef) no estamos siendo capaces de absorber a tiempo los recursos disponibles y ya se está notando en las previsiones de crecimiento del PIB. Nos topamos con la cruda real
Realidad de los peores presagios sobre el ritmo de colocación de los fondos del PRTR de España.

En sendos informes, tanto el BBVA Research como el **Banco de España o la AIRef, limitan el impacto de los fondos europeos a entre 6 y 7 décimas de PIB este año, y lo imputan entre otros motivos, al retraso motivado por la lentitud en su colocación, que será de unos 12.000 millones de euros, es decir, la mitad el impacto previsto inicialmente para este año, aunque será mayor de lo vaticinado en 2022.**

1. Informe del Banco de España sobre las proyecciones macroeconómicas de la economía española respecto al periodo 2021/2023

a) El Banco de España advierte que en el conjunto del ejercicio 2021 el impacto sobre la economía de la llegada de los fondos europeos para la recuperación se situará, este año, en torno a seis décimas de PIB, lo que supone casi la mitad respecto al punto que auguraba el pasado mes de junio.

2. Informe 20/21 de la AIReF,

Según este informe las previsiones de crecimiento del PIB quedarían en el 5,5% es decir, 0,9 puntos por debajo de las estimaciones iniciales que contaban con la plena absorción de fondos europeos, cuya ralentización ya se está apreciando sensiblemente. El retraso en la implementación del plan de recuperación, ya implicó una rebaja en el impacto del mismo en el PIB hasta los 0,7 puntos en 2021, un dato que desplaza el impacto a los años posteriores.

En su punto 3.5 del sobre la actualización del programa de estabilidad 2021-2024, relativo al análisis del Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia (PRTR), estima en 1.900MM€ los que se han dejado de absorber en el 2021 respecto a las previsiones iniciales (pág. 104).

3. Examen de las convocatorias efectuadas por el momento.

De la revisión transversal de convocatorias se pueden extraer unas primeras impresiones generales que no van en consonancia con la necesidad de innovar y agilizar el proceso de concesión:

- a) Ninguna innovación en el formato de la convocatoria,
- b) Unos plazos de presentación excesivamente cortos.
- c) La financiación está siendo un mix, entre recursos a fondo perdido en régimen de concurrencia competitiva o no competitiva y de préstamos.

9. Según se puede comprobar en el link de información de convocatorias que el Gobierno de España tiene dispuesto para unificar la información sobre las convocatorias relacionadas con la ejecución de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el ritmo de convocatorias hasta la fecha es insuficiente.
- Un solo PERTE, el de *“Vehículo electrónico y conectado”*, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 13 julio 2021. Hay, uno más anunciado *“En español: nueva economía de la lengua”* y otros tres mas en estudio: *“Aeroespacial”*, *“De la cadena agroalimentaria inteligente y sostenible”* y *“De la salud de vanguardia”*.
 - 25 manifestaciones de interés ya cerradas y una abierta hasta el 15 noviembre 2021, relativa al *“Programa Nacional de Algoritmo”*.
 - Convocatorias

CONCLUSIONES

- Desequilibrio entre los retos a los que debemos hacer frente y las soluciones puestas en marcha hasta la fecha.
- Cierta desconfianza entre quienes deben protagonizar finalmente el proceso de aterrizaje de fondos que son los empresarios. Parece que según los primeros indicadores, el tejido empresarial español, en su mayoría pequeñas y medianas empresas está muy lejos de aprovechar la oportunidad que supone este fondo.
- Insuficiente alcance de las reformas en ámbitos esenciales para el gasto público como son la contratación y las subvenciones.
- Las empresas deben planificar con suficiente antelación sus proyectos, priorizando la coordinación o unión entre ellas, atendiendo a como se están concretando las primeras convocatorias, con plazos de presentación muy breves.
- Indicadores macro que según sucesivos informes reflejan una ralentización del proceso de absorción de fondos inicialmente previsto.