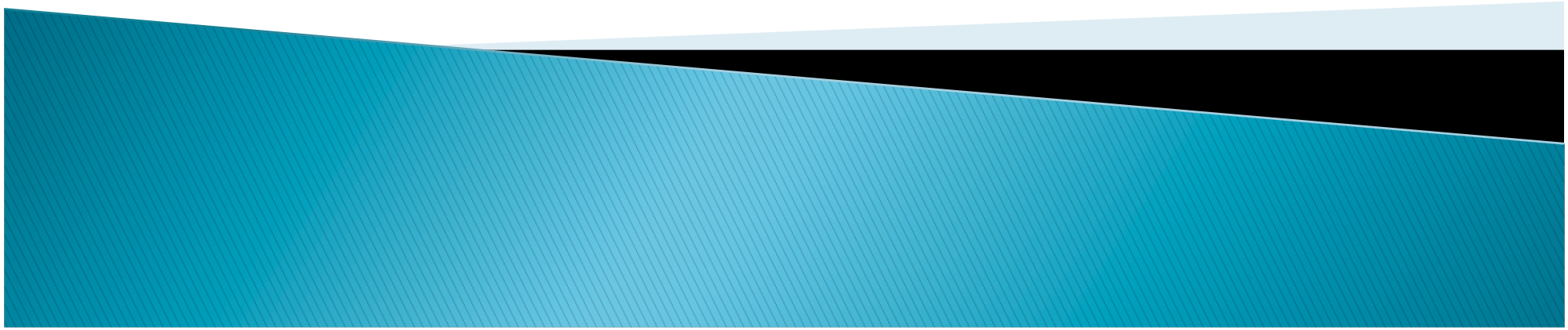
La gestión de fondos europeos por las entidades locales: estado de la cuestión y desafíos inmediatos pendientes

www.rafaeljimenezasensio.com

Fundación Ramón Sáinz de Varanda. Esquema de la Ponencia Seminario Derecho Local 2022



GESTION FONDOS EUROPEOS Y ENTIDADES LOCALES 1

Los orígenes del problema: la crisis Covid19. Precedentes: gestión de fondos estructurales y de inversión (EIE). Cofinanciación.

La singularidad de los fondos Next Generation EU: fondos extraordinarios. Medidas anticíclicas. Ayudas no reembolsables y préstamos. Mutualización de la deuda.

El volumen de recursos de fondos extraordinarios y ordinarios: 1,8 billones

Los fondos NGEU y el Instrumento Europeo de Recuperación.

GESTION FONDOS EUROPEOS Y ENTIDADES LOCALES 2

- El Reglamento (UE) 2021/241, del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Ideas-fuerza.
- Los seis pilares del Mecanismo: políticas europeas estratégicas (Pacto Verde, Europa Digital, Cohesión territorial y social, Fortalecimiento institucional, etc.)
- La exigencia de elaborar un Plan de Recuperación y Resiliencia.
- El papel de los gobiernos territoriales: preparación y ejecución del Plan
- Reformas e inversiones. La condicionalidad de los recursos.
- Período de ejecución: 2021-2026 (nudos y problemas).

GESTION FONDOS EUROPEOS Y ENTIDADES LOCALES 3

EL DISEÑO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN ESPAÑA

- El Borrador del PRTR de octubre de 2020: ideas-fuerza. Condiciona todo el proceso ulterior. Ejemplos.
- El RDL 36/2020: proceso de gestación y límites. Objetivos y limitaciones.
- La elaboración del Plan definitivo de recuperación: proceso.
- Presentación del PRTR: 30 abril. 30 Componentes: reformas y proyectos de inversión. Papel de las entidades locales: se comienza a vislumbrar en algunos casos.

GESTION FONDOS EUROPEOS Y ENTIDADES LOCALES 4

- **EL DISEÑO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN ESPAÑA**
  - Intervención local: Subvenciones (de concurrencia competitiva), Convenios administrativos, PERTES
  - Aprobación del Plan por la Comisión y el Consejo. La Decisión del Consejo: Impacto duradero. Evaluación. Hitos y Objetivos: desembolsos condicionados.
  - Entidad decisora, entidad ejecutora, proyecto, subproyecto, línea de actuación, actividad, tarea, etc.
  - Convocatorias por diferentes Ministerios o por Comunidad Autónoma, también podrían llegar recursos vía Diputaciones (digitalización).

GESTION FONDOS EUROPEOS Y ENTIDADES LOCALES 5

TAREAS INMEDIATAS EN LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS:

- Identificación de ámbitos de actuación en los que la entidad pueda ser receptora de recursos. Proyectos ya en marcha, proyectos nuevos. Adicionalidad con otros fondos “estructurales”.
- Amplios márgenes aún de incertidumbre en la definición de cuáles serán los ámbitos en los que las entidades locales dispondrán de recursos.

GESTION FONDOS EUROPEOS Y ENTIDADES LOCALES 6

En todo caso, el Ayuntamiento debe tener aprobado un plan de medidas antifraude. El Derecho de la UE exige la adopción de medidas de reforzamiento de la integridad en la gestión de fondos europeos.

Las exigencias del Derecho de la UE:

- Precedentes. El TFUE (artículos 310, 317 y 325). Directiva 1303/2013. Directiva PIF 2017/1371 (fraude). El Reglamento Financiero de 2018. Principios. Gestión “compartida de fondos europeos”
- Las nuevas exigencias. El Reglamento del MRR (reiteraciones): artículo 22.

GESTION FONDOS EUROPEOS Y ENTIDADES LOCALES 7

LA ORDEN HFP 1030/2021: EL SISTEMA DE GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS PRTR

- La razón de ser de la Orden: Decisión CID y puesta en marcha del proceso de ejecución de fondos. Modelo de Gobernanza: hipercentralización. Los cuellos de botella. La lentitud en la ejecución
- La exposición de motivos de la Orden: una gestión de fondos europeos que no es la “tradicional”.
- Objeto. Los principios transversales (artículo 2): los explícitos e implícitos (resultados de la gestión). Impronta anglosajona (Derecho UE): sistema de autoevaluación. Estándar mínimo
- Concepto de Hito y Objetivo (CID): Proyectos, Subproyectos y Líneas de acción.
- Etiquetado verde y digital (70 por ciento de inversiones PRTR)
- Impactos negativos significativos en el medio ambiente

GESTION FONDOS EUROPEOS Y ENTIDADES LOCALES 8

LA ORDEN HFP 1030/2021: EL SISTEMA DE GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS PRTR

- Refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.
- Ayudas de Estado y doble financiación
- Identificación beneficiarios ayudas, contratistas y subcontratistas (trazabilidad)
- Comunicación: Marca UE NGEU
- Modificación y seguimiento principios aplicables
- Sistema de información de gestión y seguimiento (COFFe)
- Informe de gestión. Declaración de Gestión. Papel de la Secretaría (Órgano Gestor).
- Examen de los Anexos y su importancia,

GESTION FONDOS EUROPEOS Y ENTIDADES LOCALES 9

PLANES DE MEDIDAS ANTIFRAUDE

- Exigencia inmediata Orden HFP 1030/2021: ejecución de fondos.
- Naturaleza y finalidad de los PMA: Reforzar mecanismos integridad en la gestión de los fondos para proteger los intereses financieros de la UE.
- Incorporar los mecanismos de intergidad al sistema de control interno.
- Los PMA no son sólo *compliance* ni tampoco son iguales a un SII.
- La exigencia normativa de los PMA deriva de la Orden

GESTION FONDOS EUROPEOS Y ENTIDADES LOCALES 10

PLANES DE MEDIDAS ANTIFRAUDE II

- Contenido mínimo exigido:
  - Evaluación de riesgos
  - DACI y procedimiento de gestión de conflictos de intereses
- El Plan debe adaptarse a las *características específicas* de cada organización
- Las medidas deben articularse en torno al ciclo antifraude
- El plan es un instrumento vivo, de mejora continua de los estándares de integridad y debe ser objeto de revisión y adaptación

GESTION FONDOS EUROPEOS Y ENTIDADES LOCALES 11

ESTRUCTURA Y CONTENIDOS DE UN PLAN DE MEDIDAS ANTIFRAUDE:

- El test de autoevaluación del Anexo II B 5: condicionan contenido PMA
- Los contenidos que se sugieren en el Anexo III C: también condicionan
- Libertad de configuración: soluciones variopintas según entidades.
- El plan debe ser resultado de un diagnóstico previo (Test u otro): las medidas deben ir dirigidas a reforzar las carencias.
- El PMA debe tener una Introducción o memoria. Bases jurídicas y objetivos del plan. Derecho de la UE/Derecho nacional (estatal, autonómico y local). Glosario de definiciones: irregularidad, fraude, corrupción, malversación y conflicto de intereses. Son nociones UE.

GESTION FONDOS EUROPEOS Y ENTIDADES LOCALES 12

Elementos generales del Plan de Medidas Antifraude:

- Objeto y naturaleza
- Principios.
- Ámbito objetivo (PRTR y planes futuros, MFP 21-27)
- Ámbito subjetivo orgánico y actores (cargos y empleados, así como beneficiarios)
- Estructura de seguimiento (Comisión de seguimiento o comité antifraude)
- Revisión y adaptación del Plan.

GESTION FONDOS EUROPEOS Y ENTIDADES LOCALES 13

Medidas de prevención. Naturaleza y enumeración

- Declaración institucional. Sentido y alcance
- Códigos éticos y de conducta. Reenvíos legales y autorregulación.
- Sensibilización y formación en ética e integridad
- Evaluación de riesgos. Ámbitos. Tipología riesgos. Matriz de riesgos.
- Separación responsabilidades gestión, control y pago
- Conflictos de intereses. Cómo prevenirlos. Carácter. Naturaleza transversal. DACI.

GESTION FONDOS EUROPEOS Y ENTIDADES LOCALES 14

Medidas de detección. Naturaleza y enumeración

- Canal interno de denuncias.
- Banderas Rojas.
- Declaraciones de actividades e intereses.
- Herramientas de gestión de datos
- Detección de conflictos de intereses

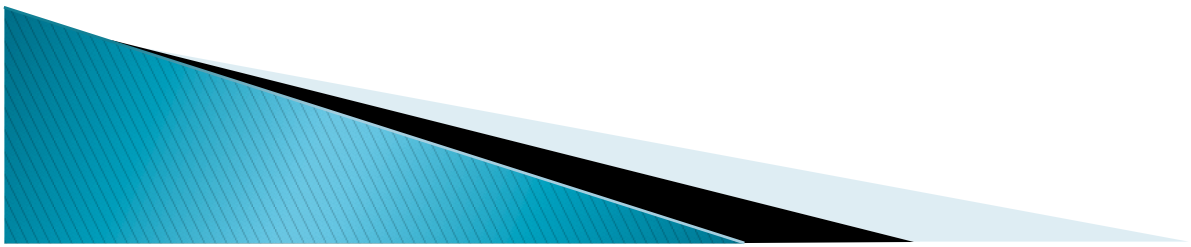
GESTION FONDOS EUROPEOS Y ENTIDADES LOCALES 15

Medidas de corrección y persecución. Naturaleza y enumeración.

- Corrección conflictos intereses (abstención)
- Evaluación de si la inicidencia es puntual o sistémica
- Retirada de proyectos en caso de fraude
- Otras medidas (actuaciones previas, investigaciones penales, etc.)
- Incoación procedimientos disciplinarios o penales.
- Denuncias al SNCA, OLAF, fiscalía, etc.
- Cooperación con las autoridades europeas y nacionales (protocolo de colaboración y cooperación en la corrección y persecución del fraude).

ANEXOS (MÍNIMO):

- Declaración Institucional, DACI y otros formularios
- Matriz de riesgos (inicial)
- Banderas Rojas



RETOS EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS POR LOS GOBIERNOS LOCALES

- El momento actual de la gestión de los fondos NGEU
- Un modelo de Gobernanza de fondos equivocado e inefectivo: por departamentos o “silos” (Mazzucato)
- Modelo hipercentralizado cuando la AGE no dispone ya de músculo gestor.
- La ansiada *capilaridad* de los fondos NGEU no termina de producirse: algo a las CCAA, poco a las entidades locales y (casi) nada al tejido empresarial y PYMES

RETOS EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS POR LOS GOBIERNOS LOCALES 2



Retraso en la configuración de los PERTE. La Orden M de creación del Registro de PERTES se acaba de aprobar (un año después)

El efecto “bola de nieve”: el monumental atasco en las entidades decisoras (AGE). 10.000 M € de 2021 más los 27.000 M € de 2022, más fondos estructurales y de cohesión: la indigestión de los fondos. La necesidad objetiva de hacer entrar en juego a las CCAA y a los gobiernos locales: ¿están preparadas estas AAPP para asumir el reto?

RETOS EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS POR LOS GOBIERNOS LOCALES 3



La “bola de nieve” se incrementará: el nuevo Plan de Recuperación (préstamo de 71.000 M €)
La solicitud de un nuevo programa anticrisis de la UE (Francia) por la invación/guerra en Ucrania. La UE dividida. Multiplicaría la presión.
La gestión de fondos europeos comporta mucha burocracia y seguimiento (sistema de información).

RETOS EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS POR LOS GOBIERNOS LOCALES 4



Riesgos elevados de que la corrupción se dispare y que los cortafuegos (planes antifraude) no funcionen debidamente.

La presión local será especialmente sobre las estructuras burocráticas (económico-financieras) y especialmente en el ámbito de la contratación pública. Otros ámbitos. La Instrucción de la JCC de 23 de diciembre de 2021.

RETOS EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS POR LOS GOBIERNOS LOCALES 5

La dualidad de gestión económico-financiera: la gestión "tradicional" (recursos propios) y gestión de fondos europeos (mareco normativo europeoo: más exigente).

Las entidades decisoras no disponen de recursos para supervisar. La autoridad responsable y la de control tampoco en exceso (aunque se pretandan reforzar)

RETOS EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS POR LOS GOBIERNOS LOCALES 6



Con plantillas envejecidas (la AGE tiene una media de edad de 56 años en la función pública) y con muchas salidas a corto/medio plazo la gestión de fondos europeos puede ser una pesadilla y acumular retrasos enormes.

La política de integridad no se puede segmentar por áreas de actuación (fondos europeos *versus* fondos propios). No hay cultura de integridad en España, sí de cumplimiento formal de la legalidad (el enfoque principal de la IGAE y del SNCA: la AGE lleva mucho retraso en este campo y no lidera prácticamente nada)

RETOS EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS POR LOS GOBIERNOS LOCALES 7

Además, el libramiento periódico de los fondos europeos está sujeto al cumplimiento estricto de hitos y objetivos, pero sobre todo de las reformas (laboral, pensiones, tributaria, etc.). Muy desigual implantación.

Hay riesgos evidentes de que se paralicen determinadas entregas de fondos: los estándares institucionales están lejos de lograrse (CGPJ, Agencia Protección de Datos) o se hacen con trampas evidentes al solitario (reducción de la temporalidad en el empleo público).

La AIReF ya ha diagnosticado que los fondos NGEU, dado el actual contexto, no lograrán la recuperación, *pero si se absorben mal y no hay capilaridad hacia el tejido productivo el fracaso puede ser monumental. Si no hay impacto sostenido* el resultado será un fiasco.

RETOS EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS POR LOS GOBIERNOS LOCALES 8

¿Qué puede hacer el mundo local? Lo primero gestionar bien, lo segundo gestionar bajo presupuestos de integridad y lo tercero invertir en aquello que suponga realmente transformación y dotar de mayor resiliencia a la sociedad y a su economía.

Problema: *La cultura de la subvención* como maná sobre el que apenas se rinde cuentas (solo formalmente) y la tendencia al despilfarro a la utilización de los fondos para cuestiones inmediatas que no sean luego sostenibles.

Los gobiernos locales son muy dependientes de lo que hagan las entidades decisoras y ejecutoras de primer grado (Ministerios y CCAA), pero tendrán también mucha presión por arrastre de cumplimiento de plazos.

La gestión de fondos (compleja procedimentalmente) se suma a la gestión ordinaria, con plantillas diezmadas, poco tecnificadas en los retos del MRR (digitalización, transición ecológica, innovación, etc.).

GRACIAS POR SU ATENCIÓN