TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE LAS ACTUACIONES DE LOS ÓRGANOS DE GOBERNANZA DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, DESDE SU APROBACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024.

¿El diseño de la gobernanza ha ayudado a realizar una gestión y seguimiento eficiente del Plan?

Informe n.º: 1.698
Aprobado por el Pleno el 29 de octubre de 2026

TRIBUNAL DE CUENTAS

FISCALIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBERNANZA DEL PRTR, DESDE SU CREACIÓN HASTA 31/12/2024

¿QUÉ ES EL PRTR?

Es el plan que recoge la estrategia española para acceder al Mecanismo de Recuperación europeo. En él, se incluyen las reformas e inversiones que tiene previsto realizar y que están asociadas a unos hitos y objetivos cuya consecución supondrá acceder a los fondos. Estas inversiones y reformas pretenden que las economías y sociedades sean más sostenibles y resilientes y fomentar la creación de empleo y el crecimiento.

¿POR QUÉ SE HA DECIDIDO SU CONTROL?

El PRTR tiene prevista una contribución financiera máxima de 102.560 millones de euros, (79.854 millones en forma ayudas no reembolsables y 22.706 en forma de préstamos).

Además, se realiza el seguimiento del Informe de fiscalización de las medidas adoptadas en el ámbito de la Administración General del Estado para la implantación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Pleno de 20 de diciembre de 2023.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO
Las actuaciones realizadas por los órganos de gobernanza del PRTR.

ÁMBITO SUBJETIVO
Fundamentalmente la Secretaría General de Fondos Europeos (SGFE), que responde ante las instituciones europeas y se relaciona con el resto de los órganos de gobernanza.

ÁMBITO TEMPORAL
Ejercicios 2021 a 2024.

¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- Analizar el sistema de obtención de datos y seguimiento de los ritmos de ejecución realizado por los órganos de gobernanza, desde un punto de vista operativo y presupuestario.
- Examinar la eficacia de las decisiones de los órganos de gobernanza y sus efectos en relación con el cumplimiento de los hitos y objetivos del PRTR.
- Realizar el seguimiento de recomendaciones del Informe de fiscalización de las medidas adoptadas en el ámbito de la AGE para la implantación del PRTR.

CONCLUSIONES

- El Mecanismo de Recuperación está orientado a la consecución de metas, no a la realización de gastos.
- Los órganos directivos de gobernanza funcionaron para dar impulso al PRTR aunque no siempre sus funciones se definieron ni quedó constancia documental de las mismas.
- La SGFE es la Autoridad Responsable que ejerce funciones de coordinación tanto con las autoridades nacionales como comunitarias y seguimiento del Plan.
- El sistema de información del PRTR es CoFFEE-MRR. Aunque no estuvo disponible desde el comienzo ha ido evolucionando e incrementando sus funcionalidades.
- Para intentar conseguir una implementación más rápida y eficaz, la ejecución del PRTR ha simplificado trámites administrativos. Al objeto de no disminuir las garantías, se deben aumentar los controles. Esta función le corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado, que se coordina con el resto de las autoridades nacionales.
- El PRTR es un plan de gasto plurianual. España decidió crear un servicio en el presupuesto en el que se incluyeran los gastos del Plan que han supuesto entre un 4 y un 5 % de los créditos definitivos del Estado y han sido objeto de múltiples modificaciones como consecuencia de la prórroga presupuestaria. El seguimiento de este Servicio no permite conocer el importe de los fondos gastados en el PRTR y ninguna autoridad realiza su seguimiento.
- La web del Plan no aporta información sobre avance de hitos y objetivos, modificaciones o ejecución presupuestaria del Plan. El origen de la información no es CoFFEE-MRR.

RECOMENDACIONES

- Se recomienda al Gobierno que **diseñe, con antelación** a la implementación de cualquier plan, el **objetivo concreto** de cada órgano proyectado, estableciendo funciones y actividades precisas a realizar, así como las relaciones concretas entre los mismos.
- Se recomienda a la autoridad responsable el desarrollo de las actuaciones necesarias para realizar un **seguimiento** eficaz de la **ejecución presupuestaria** del Plan, reforzando la disponibilidad de información económica y de costes del mismo.
- Se recomienda a la Secretaría de Estado de Comunicación actualizar, ampliar y reestructurar los datos que figuran en la web, estudiando la posibilidad de que la fuente de información sea el sistema de gestión CoFFEE-MRR. El objetivo sería eliminar las discrepancias entre las distintas publicaciones, facilitar el conocimiento sobre el avance de cada medida y evitar duplicidades en la información divulgada.

Aprobado por el Pleno el 29 de octubre de 2026

Introducción

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es el instrumento que la Comisión Europea (CE) pone a disposición de los Estados miembros con el objetivo de llevar a cabo reformas e inversiones de gran alcance para mitigar las repercusiones de la COVID-19, hacer economías y sociedades más sostenibles y resilientes y fomentar la creación de empleo y el crecimiento.

Para participar en el MRR, España presentó un Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) que incluye las reformas e inversiones que tiene previsto llevar a cabo hasta finales de 2026 y que están asociadas unos hitos y objetivos (H/O) claros.

¿Qué se ha analizado en esta fiscalización?

- El sistema de obtención de datos y seguimiento de la ejecución del Plan realizado por los órganos de gobernanza, desde un punto de vista operativo y presupuestario.
- La eficacia de las decisiones de los órganos de gobernanza y sus efectos en relación con el cumplimiento de los hitos y objetivos del PRTR.
- El seguimiento de recomendaciones del Informe de fiscalización de las medidas adoptadas en el ámbito de la AGE para la implantación del PRTR, así como las contenidas en la Resolución de 30 de abril de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, que guarden relación con el ámbito objetivo de esta fiscalización.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

El PRTR, fue aprobado el 13 de julio de 2021 y hasta marzo de 2026 se ha modificado hasta en siete ocasiones. El importe inicial se estableció en 69.528 M€ en ayudas no reembolsables, y tras la aprobación de la adenda de octubre de 2023, el importe alcanzó un total de 163.014 M€, de los cuales 79.854 M€ correspondían a ayudas no reembolsables y 83.160 M€ a préstamos. Con la última adenda de enero de 2026, tiene prevista una contribución financiera máxima de 102.560 millones de euros, (79.854 millones en forma ayudas no reembolsables y 22.706 en forma de préstamos). Además, se realiza el seguimiento del Informe de fiscalización de las medidas adoptadas en el ámbito de la Administración General del Estado para la implantación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Pleno de 20 de diciembre de 2023.

Principales resultados y conclusiones

Planificación del Mecanismo:

1. Mecanismo orientado a la obtención de resultados.

El MRR es un instrumento basado en el **cumplimiento de hitos y objetivos**. Se diseña "de arriba abajo", mediante la desagregación de los proyectos, mientras que la acreditación y seguimiento se realiza "de abajo arriba" por los órganos de gestión, bajo la supervisión de la Autoridad Responsable.

Para acceder a los fondos, cada estado miembro aprueba un Plan. El importe, para España, 102.560 millones de euros, (79.854 millones corresponden a ayudas no reembolsables y 22.706 a préstamos).

Gobernanza:

En la GOBERNANZA, este Tribunal distingue órganos directivos y de participación y órganos responsables de la gestión, seguimiento y control.

2. Órganos directivos o de participación.

Se crearon cinco **órganos directivos o de participación**:

- Comisión para la recuperación, transformación y resiliencia.
- Comité técnico para el PRTR.
- Unidad de seguimiento.
- Conferencia Sectorial del PRTR.
- Foros de participación y grupos de alto nivel.

En muchos casos, no se ha precisado el contenido y alcance de sus funciones, lo que limita una adecuada evaluación y seguimiento.

No obstante, puede concluirse que los órganos de dirección tuvieron una mayor actividad y participación en el tramo inicial de la implantación del PRTR, aunque no haya quedado constancia documental de los trabajos realizados.

3. Órgano responsable de la supervisión de la gestión.

La Secretaría General de Fondos Europeos (SGFE) ejerce las funciones de **autoridad responsable** (AR). Le corresponde la coordinación con las entidades comunitarias y nacionales.

La AR realiza actuaciones de supervisión de hitos y objetivos que abarcan la planificación, gestión, ejecución y seguimiento, con lo que se garantiza la coherencia y homogeneidad tanto del diseño como de la información suministrada.

Esta labor se realiza a través de la Plataforma Común de Fondos Europeos, módulo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (CoFFEE-MRR), que no estuvo plenamente en funcionamiento desde el primer momento de la implantación del PRTR, sino que se ha desarrollado progresivamente.

4. Órgano responsable del control.

La Autoridad de Control del Plan le corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) que elaboró una estrategia de auditoría, que debe compensar la simplificación de procedimientos administrativos para mantener el mismo nivel de garantías. Ha realizado cinco auditorías sobre las solicitudes de pago y más de doscientas de sistemas e inversiones, además de realizar actuaciones de coordinación con CCAA y la UE.

El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), dependiente de la IGAE, ejerce las funciones para la protección de los intereses financieros de la UE frente al fraude, la corrupción o cualquier otra actividad ilegal.

Análisis presupuestario:

5. Presupuestación.

El PRTR es un programa plurianual en el que el desembolso de fondos por parte de la Unión Europea no se encuentra directamente vinculado al gasto realizado por el estado miembro, sino al cumplimiento de hitos y objetivos.

Los créditos presupuestarios del PRTR representan entre el 4 % y el 5 % de los créditos totales de los PGE durante estos ejercicios y, como consecuencia de las prórrogas presupuestarias, han registrado un elevado volumen de transferencias y modificaciones.

6. Destino

El 62 % de los fondos del PRTR se han destinado a políticas de investigación, desarrollo, innovación y digitalización y a infraestructuras de industria y energía. Su movilización se ha realizado a través de transferencias de capital (66 %) y de activos financieros (13 %).

7. Seguimiento

A través de la liquidación de los programas presupuestarios asociados al PRTR no se puede obtener el estado de ejecución del Plan, porque la estructura presupuestaria de 2020 y 2021 es distinta a la de los siguientes ejercicios y porque en los presupuestos se recogen la totalidad de los fondos traspasados a las CCAA, EELL y administración institucional, aunque estas entidades no hayan aplicado los fondos.

Ningún órgano de gobernanza está realizando actuaciones de seguimiento de los fondos destinados al cumplimiento de hitos y objetivos del Plan.

Seguimiento de recomendaciones:

8. Se ha realizado el seguimiento de cinco recomendaciones del Informe de fiscalización de las medidas adoptadas en el ámbito de la Administración General del Estado para la implantación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas de 20 de diciembre de 2023.

1 Cumplida	Se recomendó CoFFEE-MRR incluyera la información necesaria para obtener una base de datos de perceptores finales de los fondos, así como la elaboración de la forma más automatizada posible de los informes previstos en la normativa y análisis de riesgos para dar seguridad razonable al cumplimiento de principios transversales y de la protección de los intereses financiero de la UE.
3 Parcialmente cumplidas	Se recomendó al Gobierno continuar con el proceso de coordinación entre los departamentos gestores del PRTR y entre estos y la autoridad responsable del Ministerio de Hacienda, a fin de mejorar la eficiencia en su ejecución mediante la homogeneización de procedimientos, y la optimización de los recursos y las sinergias. Se recomendó al Ministerio de Hacienda y Función Pública el establecimiento de un cauce para el análisis centralizado de los resultados derivados de los cuestionarios o test de autoevaluación, al objeto de su sistematización y fomento de mejores prácticas. En relación con el control se recomendaba dictar las instrucciones oportunas o buscar las fórmulas de coordinación adecuadas para homogeneizar la actividad de control de primer nivel y para homogeneizar la implantación del control de segundo nivel en aquellas entidades que carezcan de órgano interventor.
1 No cumplida	Se recomendaba que los informes de ejecución proporcionaran información más detallada sobre el cumplimiento del PRTR, figurando información de ejecución más precisa relativa a las políticas palanca, componentes, inversiones y reformas, ofreciendo detalle de los principales instrumentos de distribución de los fondos del PRTR. Cuando fuera posible, deberían incluirse importes exactos y evitar referencias aproximadas. Además, se recomendaba avanzar en la comunicación de la gestión de los fondos para dar mayor conocimiento y transparencia de la misma, potenciando la coordinación con las distintas administraciones públicas implicadas en esta materia.

Objetivos transversales:

9. Igualdad de género

Es uno de los cuatro ejes transversales del PRTR, aunque no conste ningún seguimiento en CoFFEE-MRR. A pesar de existir una composición paritaria en los órganos de gobierno, se ha observado una brecha salarial del 8 % en la AR, ya que las mujeres ocupan puestos de menor responsabilidad, con un complemento específico inferior.

10. Transparencia y acceso a la información

La estrategia de comunicación diseñó un espacio web único que proporcionase información sobre el MRR y los proyectos relacionados. La información no siempre está actualizada, no existen datos sobre progreso de H/O, ejecución presupuestaria o modificaciones del Plan. Su origen no es el sistema CoFFEE-MRR lo que supone una notable carencia respecto a la exactitud de los datos suministrados.

11. Sostenibilidad ambiental

El PRTR está diseñado para generar un impacto positivo en la **sostenibilidad ambiental**, siendo las entidades ejecutoras las encargadas de verificar el cumplimiento del DNSH, a través de las declaraciones responsables emitidas por contratistas y beneficiarios, sin que haya una herramienta de seguimiento y evaluación.

Valoración Global

España aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) estructurado en 10 palancas, que recogen en 32 componentes un total de 248 medidas (103 reformas y 145 inversiones) para acceder a **102.560 millones de euros**. El acceso a esta ayuda financiera tiene como característica principal que no se relaciona con el coste de las medidas sino con la consecución de hitos y objetivos fijados con la Comisión Europea.

Para la gobernanza del PRTR se han creado cinco **órganos directivos y de participación** (Comisión, Comité técnico, unidad de seguimiento, Conferencia sectorial y Foros de participación) que dirigen y coordinan. Estos órganos tuvieron una mayor actividad en el tramo inicial de diseño del Plan, si bien sus funciones en muchos casos han sido imprecisas. Determinadas decisiones no se han plasmado de manera documental, si bien se entienden implícitamente recogidas en las actuaciones de ejecución y modificación del Plan. No ha aprobado el protocolo de seguimiento ni los instrumentos de planificación estratégica.

La Secretaría General de Fondos Europeos (SGFE) realiza las funciones de **Autoridad Responsable**. Para conseguir una homogeneización en la aplicación del Plan, se coordina con las distintas entidades nacionales, y ha supervisado la planificación, gestión, ejecución y seguimiento de hitos y objetivos a través de un sistema de información CoFFEE-MRR, el cual ha tenido un desarrollo incremental. La AR se coordina con la Comisión Europea y le facilita la información solicitada y realiza las solicitudes de percepción de fondos.

El Plan establece tres niveles de control (interno del órgano ejecutor, interno de los órganos independientes y el control ex post). El desarrollo de este tercer nivel corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado, como **Autoridad de Control,** a través de los trabajos realizados en el marco de la Estrategia de Auditoría.

El PRTR es un programa en el que la obtención de fondos está ligada a la consecución de hitos y objetivos y no a la realización de gastos. Aun así, se estableció la necesidad de un **seguimiento presupuestario** que en la actualidad no efectúa ninguno de los órganos de gobernanza analizados. La presupuestación del Plan (entre un 4 y un 5 % de los gastos totales del Estado), se ha realizado a través de un Servicio específico, aunque su seguimiento no permite deducir la cuantía destinada a cada medida, ya que se contabilizan como gastos todas las entregas de fondos a otras administraciones territoriales e institucionales, independientemente de que estas hayan aplicado o no los fondos.

La **igualdad de género** es uno de los cuatro ejes transversales del PRTR, aunque no conste ningún seguimiento en CoFFEE-MRR. Además, está diseñado para general un impacto positivo en la **sostenibilidad**.

Aunque existe una **Estrategia de comunicación**, la información publicada en la web no proviene del CoFFEE-MRR lo que supone una carencia respecto a la exactitud de los datos. Tampoco se publican datos sobre el progreso de hitos y objetivos, ejecución presupuestaria y modificaciones del Plan.

Principales recomendaciones

Al Gobierno	1. Diseñar con antelación a la implementación de cualquier plan, el objetivo concreto de cada órgano proyectado, estableciendo funciones y actividades precisas a realizar, así como las relaciones concretas entre los mismos.
Al la Secretaría General de Fondos Europeos como Autoridad Responsable	2. Desarrollar las actuaciones necesarias para realizar un seguimiento eficaz de la ejecución económica, presupuestaria y de costes del Plan.
Al la Secretaría de Estado de Comunicación	3. Actualizar, ampliar y reestructurar los datos que figuran en la web, estudiando la posibilidad de que la fuente de información sea el sistema de gestión CoFFEE-MRR. El objetivo sería eliminar las discrepancias entre las distintas publicaciones, facilitar el conocimiento sobre el avance de cada medida y evitar duplicidades en la información divulgada.

tcu.es