

# MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES Y COMPRA PÚBLICA VINCULADA AL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA: RIESGOS Y DEBILIDADES EN MATERIA DE INTEGRIDAD (\*)

## MODERNISATION OF PUBLIC ADMINISTRATIONS AND PROCUREMENT UNDER THE RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY: INTEGRITY-RELATED RISKS AND WEAKNESSES (\*\*)

**María Estrella Gutiérrez David**

Universidad Complutense de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0003-3708-5995>.  
[esgutier@ucm.es](mailto:esgutier@ucm.es)

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.6.2024.ab.08>

Recibido: 16/09/2024      Aceptado: 26/09/2024

© 2024 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObrasDerivada (by-nc-nd)



**Laburpena:** Lan honen medioz Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Planaren («SEEP») C11 osagaiarekin lotutako erosketa publikoarekin erlazionatutako erreforma eta inbertsio batzuk sistematizatu nahi dira, «Administrazio Publikoen Modernizazioa», Plana exekutazearekin lotutako kontratazioaren integritaterako arriskuak eta ahuleziak identifikatze aldera. Horretarako, Integritate Sistema Nazionalaren metodologia, Kontseiluaren Exekuzio Erabaketan jasotako mugarrak eta helburuak eta kontrol-agintariak egindako ebaluazioak hartu dira kontuan. Ikuspegi metodologiko horretatik abiatuta, Espainiako kontratazio-sistemaren arrisku eta ahulezia endogeno eta exogeno batzuk identifikatu dira, SEEPeko funtsak exekutazearekin lotuta. Hona hemen arrisku horietako batzuk: ustelkeria eta iruzur posiblea, kontratazioaren arloko arauak ez betetzea, estu-guneak sortzea Suspertze eta Erresilientzia Funtsen exekuzioan eta Planaren errendimendu ez-efikaza. Ahulezia endogenoak honako hauei dagozkie: gure kontratazio-sistemaren patologia sistemikoak, lehia eta eraginkortasuna, Suspertze eta Erresilientzia Mekanismoari («SEM») lotutako kontratazioaren trazabilitateak eta gardentasunak dituen mugak, administrazio-gaitasunaren gabeziak, eta SEEPen diseinuan bertan eta errendimendua kontrolatzeko eta ebaluatzeko mekanismoetan dauden gabeziak. Hona hemen arrisku-faktore exogenoetako bat zera da suspertze- eta erresilientzia-mekanismoaren diseinuaren mugak berak (baliteke horrek plan nazionalen konfigurazioa baldintzatzea).

**Gako-hitzak:** 11. Osagaia - Administrazio Publikoa Modernizatzea, Kontratazio Publikoa, Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Plan Nazionala, Integritate Sistema Nazionala.

**Abstract:** The aim of this paper is to systematize the main reforms and investments related to public procurement under Component C11 («Modernisation of Public Administrations») of the Spanish Recov-

ery and Resilience Plan («PRTR»). Our purpose is to identify the risks and weaknesses that could compromise the integrity of procurement linked to the implementation of the Plan. To this end, we have considered the methodological framework of the National Integrity System, the milestones and targets contained in the Council Implementation Decisions addressed to Component C11 and the evaluations carried out to date by the audit authorities. Based on this methodological approach, we have targeted some of the risks and weaknesses (endogenous and exogenous) of the Spanish procurement system related to the implementation of Recovery and Resilience Mechanisms («MRR») funds. Risks include potential corruption and fraud, non-compliance with procurement rules, bottlenecks in the execution of Recovery and Resilience funds or inefficient performance of the Plan. Endogenous weaknesses detected refer to some systemic pathologies in the competence and efficiency of our procurement system, constraints in the traceability and transparency of PRTR-related procurement, shortcomings in our administrative capacity, or deficiencies in the very design of the PRTR and its control and evaluation of performance mechanisms. Exogenous risk factors would be related to deficiencies in the design of the recovery and resilience mechanism itself, which would have conditioned the configuration of the national plans.

**Keywords:** Component 11-Modernisation of Public Administration, National Integrity System, Public Procurement, Spanish National Plan for Recovery, Transformation and Resilience national.

**Resumen:** Este trabajo pretende sistematizar algunas de las reformas e inversiones relacionadas con la compra pública vinculada al Componente C11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia («PRTR»), «Modernización de las Administraciones Públicas», a fin de identificar los riesgos y debilidades para la integridad de la contratación vinculada a la ejecución del Plan. Para ello se ha considerado la metodología del Sistema Nacional de Integridad, los hitos y objetivos contenidos en las Decisiones de Ejecución del Consejo y las evaluaciones realizadas por las autoridades de control. A partir de este enfoque metodológico se han identificado algunos de los riesgos y debilidades (endógenos y exógenos) del sistema de contratación español vinculados a la ejecución de los fondos del PRTR. Entre los riesgos se incluyen la posible corrupción y el fraude, el incumplimiento de las normas en materia de contratación, los cuellos de botella en la ejecución de los fondos de Recuperación y Resiliencia o el rendimiento ineficiente del Plan. Las debilidades endógenas se refieren a patologías sistémicas de nuestro sistema de contratación en términos de competencia y eficiencia, limitaciones en la trazabilidad y transparencia de la contratación vinculada al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia («MRR»), insuficiencias en la capacidad administrativa, o deficiencias en el propio diseño del PRTR y de sus mecanismos de control y evaluación del rendimiento. Entre los factores de riesgo exógenos estarían las limitaciones en el propio diseño del mecanismo de recuperación y resiliencia que habrían condicionado, en su caso, la configuración de los Planes nacionales.

**Palabras clave:** Componente 11-Modernización de la Administración Pública, Contratación Pública, Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Sistema Nacional de Integridad.



## Sumario:

1. Introducción. 1.1. Estado de la cuestión. 1.2. Planteamiento de hipótesis y objetivos en el marco del «Proyecto Retos-NGUE».—2. Metodología en el marco del «Sistema Nacional de Integridad» y descripción de fuentes.—3. «Una Administración para el s. XXI» en el marco del SNI: contextualización del componente C11 del PRTR. 3.1. Las reformas del componente C11 con incidencia en el SNI. Especial referencia a la contratación pública. 3.2. Inversiones del componente C11 con incidencia en el SNI. En particular, las licitaciones de proyectos de transformación digital de las AAPP.—4. Riesgos para la integridad en el sistema de contratación pública español. 4.1. Riesgos de corrupción y fraude en la contratación. 4.2. Riesgos de incumplimiento de las normas nacionales y de la UE en materia de contratación, así como de los principios horizontales del MRR. 4.3. Riesgos de cuello de botella en la ejecución de los fondos MRR y otros fondos europeos. 4.4. Riesgo de incumplimiento de los objetivos del MRR por deficiencias en el rendimiento de los PRR nacionales.—5. Debilidades del sistema nacional de integridad. 5.1. Debilidades en el desempeño de la contratación pública en términos de competencia y eficiencia. 5.2. Debilidades en el sistema de transparencia de los fondos MRR destinados a la compra pública: dificultades en la trazabilidad de los contratos de interés. 5.3. Debilidades en el diseño de los sistemas de gestión y control. 5.4. Debilidades en la evaluación del rendimiento de los PRR. 5.5. Debilidades en las capacidades administrativas.—6. Conclusiones preliminares. 6.1. Reformas e inversiones vinculadas a la contratación pública y al seguimiento y control de los fondos en el marco del Componente C11 del PRTR. 6.2. Riesgos y debilidades para la integridad de la contratación vinculada al PRTR. 6.3. Limitaciones temporales del objeto de estudio. 6.4. Limitaciones materiales del objeto de estudio. 6.5. Reflexiones a futuro.—7. Referencias bibliográficas.

## 1. Introducción

Para afrontar las consecuencias socioeconómicas de la pandemia COVID-19, el 21 de julio de 2020, la Unión Europea «UE» aprobó un presupuesto a largo plazo (2021-2027) de 1.210.900 millones de euros («M€») dentro del Marco Financiero Plurianual («MFP»), así como medidas extraordinarias de recuperación por un importe de 806.900 M€ bajo el instrumento «Next Generation EU». A su vez, Next Generation se compone de siete programas canalizados en forma de subvenciones y préstamos a los Estados miembros, entre los que destacan por dos instrumentos su volumen de movilización de fondos<sup>1</sup>: el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia («MRR»), dotado con 723.800 M€ y REACT-EU con 50.600 M€ (valores a precios corrientes).<sup>2</sup>

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 («RMRR»), identifica los objetivos del Mecanismo («MRR») y los criterios a cumplir por los Estados miembros para obtener la financiación.<sup>3</sup>

A su vez, el RMRR fue modificado por el Reglamento (UE) 2023/435<sup>4</sup>, que permite a los Estados miembros introducir capítulos REPowerEU en sus respectivos planes nacionales de recuperación y resiliencia («PRR»).

El Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia («PRTR») presentado por España ante la Comisión Europea en abril de 2021 previó una movilización inicial

de 69.528 M€ (Gobierno de España, 2021, pp. 9-11). Tras la introducción del Capítulo REPowerEU por la Adenda 2023, se contempla una movilización final de unos 163.000 M€ en transferencias y préstamos durante el periodo 2021-2026, a los que se unirán otros 36.700 M€ en concepto de fondos estructurales del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (Gobierno de España, 2023a, pp. 35, 45, 81).

En este contexto de movilización de fondos europeos sin precedentes, la contratación pública tiene una especial relevancia en el PRTR por dos motivos. Por un lado, ha sido objeto de reformas institucionales; y por otro, la mayoría de los componentes del Plan incluyen entre sus objetivos licitaciones de proyectos financiados con cargo a los fondos del MRR. Así, por ejemplo, a fecha de 30 de junio de 2024, según los datos facilitados por la herramienta ELISA, constaban 25.854 convocatorias de subvenciones y licitaciones por un valor de unos 38.583 M€, de los cuales 19.285 M€ corresponderían a licitaciones resueltas (unas 23.854).<sup>5</sup>

No resulta baladí, por ello, que la Estrategia Nacional de Contratación Pública («ENCP») subraye que la contratación pública constituye «un cauce a través del cual se canalizarán una parte muy relevante de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española (PRTR) en los próximos años» (Oficina de Supervisión y Regulación de la Contratación Pública, 2022, p. 9).

### 1.1. Estado de la cuestión

El RMRR contempla aspectos novedosos en la gestión y control de los fondos del MRR.<sup>6</sup>



María Estrella Gutiérrez David  
Modernización de las Administraciones y compra pública vinculada al mecanismo de recuperación y resiliencia:  
riesgos y debilidades en materia de integridad

En primer lugar, y a diferencia de los fondos de cohesión, el MRR se ejecuta en régimen de gestión directa por los Estados miembros, lo que les convierte en sus beneficiarios originarios.

En segundo lugar, los Planes nacionales de recuperación deben incluir la descripción de las reformas e inversiones previstas, los sistemas de gestión y control adecuados, ya sea implementando los sistemas existentes en el ámbito nacional u otros distintos, así como las disposiciones adoptadas con el fin de evitar la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión.

En particular, los Planes de recuperación y resiliencia nacionales deben incluir de manera específica las reformas y los proyectos de inversión previstos hasta el 31 de agosto de 2026, la estimación de su coste total y el calendario indicativo de ejecución. Para evaluar el progreso en el cumplimiento de reformas e inversiones, los Planes deben incluir sistemas de gestión basados en el logro de resultados medidos por referencia a la consecución de hitos y objetivos («HYO») a través de indicadores cualitativos (vinculados principalmente a las reformas) y cuantitativos (vinculados a las inversiones), respectivamente (Tribunal de Cuentas, 2023, p. 15).

Además de lo anterior, los Planes incluirán una explicación del sistema adoptado por el Estado miembro para prevenir, detectar y corregir conflictos de intereses y casos de corrupción y fraude en la utilización de los fondos concedidos en el marco del MRR.

Finalmente, los Estados miembros deben recopilar datos sobre los beneficiarios finales de los fondos, y garantizar que los datos sean fácilmente accesibles.

## 1.2. Planteamiento de hipótesis y objetivos en el marco del Proyecto Retos-NGUE

A pesar del marco regulatorio descrito, distintas autoridades de control [entre otras, la Comisión Europea, el Tribunal de Cuentas Europeo, el Tribunal de Cuentas español o la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia] han identificado debilidades y factores de riesgo endógenos de nuestro sistema institucional (patologías sistémicas del propio sistema de contratación, bajas tasas de absorción de los fondos europeos, concentración de las inversiones en los últimos periodos de ejecución de los fondos MRR) y exógenos (deficiencias en el diseño del propio MRR) que podrían afectar a la integridad de la contratación vinculada a los fondos MRR.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente trabajo pretende sistematizar desde un punto de vista prác-

tico las medidas (reformas e inversiones) en materia de contratación pública en el marco del PRTR, así como el diseño en su ejecución, a efectos de identificar las debilidades y factores de riesgo que pueden comprometer la integridad de la contratación vinculada a la ejecución del Plan.

Para llevar a cabo nuestro análisis se parte de la siguiente hipótesis de trabajo: más allá de la gestión por objetivos e hitos exigibles y controlables por la Unión Europea, la movilización del volumen de fondos previsto en el PRTR se enfrenta, sin duda, a posibles riesgos de captura en el diseño, clientelismo en su desarrollo, posible fraude y corrupción, e ineficacia/ineficiencia en su gestión (Villoria Mendieta y Jiménez Sánchez, 2023, p. 58).

Más concretamente, dado el gran volumen de fondos MRR que se destinarán a lo largo de la vigencia del PRTR a financiar convocatorias de licitaciones, la existencia de debilidades (endógenas y exógenas) de nuestro sistema institucional podrían generar riesgos de corrupción, fraude, irregularidades en la gestión de los fondos, incapacidad de absorción de los mismos, o un rendimiento defectuoso del PRTR, afectando así a la integridad en la gestión, ejecución, desempeño y control de los fondos MRR.

## 2. Metodología en el marco del «Sistema Nacional de Integridad» y descripción de fuentes

El punto de partida conceptual es la noción de «integridad» aplicada a la contratación pública, que se refiere «al uso de fondos, recursos, activos y autoridad, de acuerdo con los fines oficiales y en consonancia con el interés público» (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2024).

A partir de ahí, nuestro análisis de la integridad en la contratación vinculada PRTR debe contextualizarse en el marco Proyecto RETOS-NGUE y, más concretamente, en uno de los objetivos fundamentales de dicho Proyecto: el análisis del diseño y gestión de los fondos del MRR vinculados a la ejecución del PRTR desde la perspectiva del «Sistema Nacional de Integridad» («SNI») desarrollado por Transparency International («TI»).

La razón de utilizar el marco teórico proporcionado por el SNI es que dicho marco utiliza un enfoque me-



todoológico útil para evaluar las fortalezas y deficiencias institucionales de un país, y desarrollar estrategias contra la corrupción.

En particular, el SNI se basa en un modelo holístico de prevención de la corrupción, que contempla todas las instituciones relevantes (pilares)<sup>7</sup>, tomando en consideración el vínculo existente entre éstas y aquellos valores institucionales (imparcialidad o independencia, transparencia y rendición de cuentas, integridad, capacidad/eficiencia, coordinación, cooperación y compromiso) que minimizan los riesgos de corrupción (Villoria Mendieta, 2012, pp. 19-20, 152-181) u otras patologías de la gestión pública, como el fraude, la malversación, el conflicto de intereses y las irregularidades.

Dada la imposibilidad de abordar una evaluación del PRTR en toda su extensión dentro del marco del SNI, nuestro análisis se ha centrado en el pilar institucional del Sector Público, y más concretamente, a las reformas e inversiones que afectan al sub-pilar de la Administración pública, y en particular, a las Administraciones territoriales.<sup>8</sup>

A su vez, se ha seleccionado la política palanca IV del PRTR, «Una Administración para el siglo XXI», que incluye el Componente 11 («C11»), «Modernización de las Administraciones públicas». Dentro de este componente, nuestro análisis cubrirá dos objetivos específicos:

- i) La identificación de las reformas institucionales e inversiones específicas en materia de contratación pública previstas durante la vigencia del Plan y su correlación con las dimensiones del SNI.<sup>9</sup>
- ii) La identificación de los riesgos y debilidades (endógenas y exógenas) de nuestro sistema nacional que pueden afectar a la integridad de la contratación tomando como referencia las dimensiones del SNI.

En cuanto a las fuentes manejadas, a fin de contextualizar e identificar las reformas e inversiones relevantes dentro del Componente C11, así como sus correspondientes HYO, se han consultado distintos documentos, entre otros: el PRTR, la Memoria del componente C11, de septiembre 2023 («Memoria C11»), los Anexos de las Decisiones de Ejecución CID del Consejo de la Unión Europea («CID», por sus siglas en inglés Council Implementing Decision) de 7 de julio de 2021 («CID 2021») y 2 de mayo de 2024 («CID 2024»), y el Anexo a las Disposiciones Operativas del Plan de Recuperación acordadas por el Gobierno de España y la Comisión Europea de 8 de noviembre de 2021.

La identificación y propuesta de sistematización de las debilidades y factores de riesgo para la integridad de

la contratación en el marco del PRTR se ha realizado a partir de los distintos informes publicados por distintos órganos de fiscalización y supervisión europeos y españoles en materia de contratación.

Asimismo, para el análisis específico de la contratación pública vinculada al componente C11, se han consultado distintas fuentes de información que pueden agruparse en las siguientes categorías. En primer lugar, las fuentes procedentes de la web del PRTR, entre las que se incluyen: el buscador de convocatorias de la web del PRTR, la herramienta ELISA, los Informes de Ejecución y el Boletín histórico del Plan. En segundo lugar, la Plataforma de Contratación del Sector Público («PLACSP»), incluyendo licitaciones, contratos menores, encargos a medios propios y consultas preliminares al mercado. Y, en tercer lugar, la herramienta OpenPLACSP que permite acceder en formato abierto a los conjuntos de datos abiertos del Ministerio de Hacienda relativos a las licitaciones publicadas en la PLACSP. Debe adelantarse, sin embargo, que estas fuentes de información contractual presentan limitaciones cuantitativas y cualitativas que afectan a la trazabilidad y transparencia de la contratación pública vinculada a los fondos MRR.

### 3. «Una Administración para el s. XXI» en el marco del SNI: contextualización del componente C11 del PRTR

Tras la evaluación positiva de la Comisión Europea, el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia («PRTR») remitido por España en abril de 2021 fue aprobado por la Decisión de Ejecución del Consejo 13 de julio de 2021 («CID 2021»)<sup>10</sup>. Dicha Decisión de Ejecución fue modificada en octubre de 2023 para incluir el capítulo REACT-EU correspondiente.<sup>11</sup>

Finalmente, y al amparo del Art. 21.1 del RMRR, España presentó el 19 de marzo de 2024 una solicitud motivada a la Comisión con una propuesta de modificación de la Decisión de Ejecución, al considerar que algunas de las medidas previstas en el PRR ya no se podían seguir cumpliendo por circunstancias objetivas. Dicha propuesta fue aprobada por el Consejo el 7 de mayo de 2024 a través de una nueva Decisión de Ejecución («CID 2024»)<sup>12</sup>.

El PRTR incorpora diez políticas palanca que comprenden un total de treinta y un componentes, in-



cluyendo el Capítulo REPowerEU. Tras las modificaciones introducidas por la Adenda 2023 al PRTR, la Política Palanca IV, «Una Administración para el s. XXI», ocupa el sexto lugar en inversiones procedente de los fondos del MRR con 6.526,05 M€, incluyendo transferencias y préstamos. Ello representa el 4% de las inversiones totales movilizadas (163.029,75 M€) para la financiación de los componentes que integran el PRTR.<sup>13</sup>

Las Administraciones Públicas tienen un papel esencial en la realización de políticas públicas, la prestación eficiente de los servicios públicos y la transformación de los sectores económicos y del tejido productivo. Teniendo en cuenta el rol esencial que juegan las Administraciones territoriales en la adecuada gestión y ejecución del PRTR, la Memoria C11 prevé una serie de objetivos estratégicos, a saber: (i) la digitalización transversal de los distintos niveles territoriales de la Administración y sus procesos, así como el desarrollo de proyectos tractores en ámbitos clave (justicia, servicios públicos, salud pública, consulados) y del PERTE Salud de Vanguardia; (ii) la transición energética de la Administración General del Estado («AGE»); (iii) la modernización de las Administraciones Públicas («AAPP») para la mejora y refuerzo en la gestión administrativa y financiera, el empleo público, el marco transversal de relaciones interadministrativas, la contratación pública y la evaluación de políticas públicas; (iv) el refuerzo de las capacidades administrativas para asegurar la adecuada implementación del PRTR; (v) la reforma de la gobernanza económica, y (vi) el fortalecimiento de la autonomía estratégica europea en el ámbito de la ciberseguridad.

### 3.1. Las reformas del componente C11 con incidencia en el SNI. Especial referencia a la contratación pública

Las reformas previstas en el componente C11 incluyen en su mayoría medidas legislativas orientadas a la digitalización y modernización de las Administraciones territoriales y de sus procedimientos de gestión, así como al refuerzo sus capacidades administrativas generales (recursos humanos y materiales) y específicas de cara a la adecuada gestión, ejecución y control del PRTR.

Asimismo es posible establecer una correlación entre las distintas reformas previstas en el componente C11 y las dimensiones (capacidad general de la institución, gobernanza, papel) e indicadores correspondientes (recursos e independencia, transparencia, rendición de cuentas, integridad, cooperación con otros actores

en la prevención/lucha contra la corrupción, reducción de riesgos salvaguardando la integridad en la contratación) del SNI.

Se han omitido las reformas e inversiones correspondientes a la medida C11.R1, «Modernización de la arquitectura institucional de gobernanza económica», que incluye los hitos [153], [154], [436], [437], por ser las que menor relación guarda con las dimensiones e indicadores del SNI.

En su Informe sobre España 2024 sobre políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias de España, la Comisión Europea ha evaluado recientemente las «Recomendaciones Específicas por País» (REP) para 2019-2023 dirigidas a España en el marco del Semestre Europeo. La evaluación de la Comisión ha tenido en cuenta las medidas políticas adoptadas por España hasta la fecha y los compromisos del PRTR. Según la Comisión, España ha presentado «progresos limitados» en el seguimiento de las recomendaciones relativas a: (i) la adopción de medidas para reforzar el marco de la contratación pública en todos los niveles de la Administración (REP 2019, recomendación 1); (ii) en la mejora de la coordinación entre los distintos niveles de las Administraciones pública (REP 2020, recomendación 4); (iii) el refuerzo del marco de la contratación pública para apoyar la recuperación de manera eficiente (REP 2020, recomendación 4). Y, asimismo, presenta «algún progreso» en la mejora de la cooperación entre Administraciones (REP 2019, recomendación 4).<sup>14</sup> La Comisión «espera» que en los próximos años se produzcan avances estructurales en las REP a medida que se vaya implementando el PRTR (Comisión Europea, 19 de junio de 2024, pp. 28-29).

Algunas de las reformas previstas en el Componente C11 están específicamente orientadas al cumplimiento de las recomendaciones específicas dirigidas a España. Así, por ejemplo, con relación a la mejora de la coordinación y cooperación entre los distintos niveles de las Administraciones, cabe identificar algunos hitos específicos del Componente C11, cuyo cumplimiento ha quedado verificado por la Comisión en sus evaluaciones preliminares relativas a las solicitudes de pago realizadas por España hasta la fecha. Es el caso del hito [157] relativo a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre. En este sentido, entre los mecanismos de gobernanza del PRTR, el Art. 19 del RDL 36/2020 configura la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, como el órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para canalizar adecuadamente la participación de éstas en los proyectos del PRTR y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan.<sup>15</sup>



Tabla 1

Reformas del C11 y su relación transversal con el SNI

Medida	Reforma/Ministerio competente	Descripción de Hitos [H] y Objetivos [O] (Trimestre/Año)	Relación con el SNI	
			Dimensiones	Indicadores
C11.R1	<b>Modernización y digitalización de la Administración</b> M. Hacienda y Función Pública, M. Política Territorial, M. Asuntos Económicos y Transformación Digital	[H144] Entrada en vigor del acto legislativo para reducir el empleo temporal en el empleo público en las AAPP estatal, autonómica y local (2T 2021).	Capacidad	Recursos
		[H145] Modificaciones de Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público y de la normativa ministerial por la que se refuerza la cooperación interterritorial (4T 2022).	Papel	Cooperación
		[H146] Ley de refuerzo de la evaluación de las políticas públicas (4T 2022).	Gobernanza	Rendición de cuentas
		[H147] Modificaciones de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local, del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (4T 2022).	Capacidad	Recursos
		[H148] Entrada en vigor de medidas normativas relacionadas con los servicios públicos de la AGE (4T 2022).	Capacidad	Recursos
		[H149] Entrada en vigor de nuevos Estatutos del organismo público de evaluación de las políticas públicas (3T 2023).	Gobernanza	Rendición de cuentas
		[O150] Estabilización del empleo público: finalización de procedimientos de contratación mediante contratos indefinidos o puestos de personal estatutario de al menos 300 000 puestos, incluidos los derivados de procedimientos de estabilización de 2017 y 2018 (4T 2024).	Capacidad	Recursos
		[H432] Entrada en vigor de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés (4T 2024).	Gobernanza	Transparencia Integridad
		[H433] Entrada en vigor del Real Decreto que actualice el Plan de Seguridad Nacional (2T 2023).	Capacidad	Recursos
C11.R2	<b>Impulso del Estado de Derecho y la eficiencia del servicio público de justicia</b> M. Justicia	[H151] Entrada en vigor de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas en el ámbito de la Justicia (3T 2020).	Capacidad	Recursos
		[H152] Entrada en vigor del Real Decreto-ley por el que se mejora la eficiencia de los procedimientos en el sistema judicial nacional y del Real Decreto-ley sobre eficiencia digital (4T 2022).	Capacidad	Recursos
		[H434] Entrada en vigor de la Ley de Eficiencia Organizativa y Procesal (4T 2024).	Capacidad	Recursos
		[H435] Entrada en vigor de la Ley del Derecho de Defensa (4T 2024).	-----	-----



Medida	Reforma/Ministerio competente	Descripción de Hitos [H] y Objetivos [O] (Trimestre/Año)	Relación con el SNI	
			Dimensiones	Indicadores
C11.R4	<b>Estrategia Nacional de Contratación Pública</b> M. Hacienda y Función Pública	[H155] Entrada en vigor de la Orden de la Ministra de Hacienda por la que se crea Oficina Nacional de Evaluación, dependiente de la OIReScon (4T 2021).	Capacidad Gobernanza	Imparcialidad Integridad
		[H156] Publicación de la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026 (4T 2022).	Gobernabilidad	Transparencia, Integridad
C11.R5	<b>Refuerzo de las capacidades administrativas</b> Ministerio de Hacienda y función Pública	[H157] Entrada en vigor del Real Decreto 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 PRTR (1T 2021).	Capacidad	Recursos
			Gobernanza	Transparencia, Rendición de cuentas, Integridad
			Papel	Cooperación
		[H158] Creación de nuevos órganos en el seno de la Administración central para el seguimiento de la ejecución, control y auditoría del PRTR: Secretaría General de Fondos Europeos, nuevas divisiones de la Oficina de Informática Presupuestaria y de la Oficina Nacional de Auditoría de la IGAE (2T 2021).	Capacidad	Recursos, Imparcialidad
		[H159] Entrada en vigor de la Orden por la que se definen los procedimientos y el formato de la información que debe compartirse para el seguimiento del PRTR y la ejecución contable del gasto (3T 2021).	Gobernanza	Rendición de cuentas, Integridad

Fuente: elaboración propia a partir de Memoria C.11 y CID 2024

También se incluye como mejora de la cooperación entre los distintos niveles de las Administraciones públicas, el hito [145] que comprende la reforma de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, para instrumentar el deber de colaboración entre Administraciones mediante (i) el suministro de información, datos, documentos o medios probatorios; (ii) el desarrollo de carpetas ciudadanas y sus distintas finalidad el desarrollo de la Plataforma Digital de Colaboración entre las Administraciones Públicas como instrumento destinado a facilitar las relaciones y el soporte electrónico de los órganos integrantes del sistema de Conferencias Sectoriales y en general de los órganos de cooperación, así como de otras de plataformas comunes para el intercambio de datos en el ámbito de todas las Administraciones o; (iv) la creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa. En este hito también se incluye la aprobación de la Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes.<sup>16</sup>

Dentro del objetivo estratégico, «Modernización de las Administraciones Públicas», las reformas previstas han contemplado expresamente el refuerzo del marco de contratación pública, al ser un aspecto esencial para un uso eficiente de los fondos del MRR. En particular, la reforma C11.R4 incluye entre sus reformas, el hito [155] con el desarrollo de la estructura de gobernanza de la contratación pública, ya prevista en el Art. 133 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público («LCSP»), mediante la creación de la Oficina Nacional de Evaluación, dependiente de la Oficina de Supervisión y Regulación de la Contratación Pública («OIReScon»), y cuya estructura, organización y funciones (principalmente, evacuación de informes preceptivos en materia de contratos de obras y concesión de servicios) ha quedado desarrollada por la Orden HFP/1381/2021, de 9 de diciembre.<sup>17</sup>

Asimismo, el hito [156] incluye la aprobación de la «Estrategia Nacional de Contratación Pública» («ENCP») por la OIReScon<sup>18</sup>, prevista también en el Art. 334 de la LCSP —y cuya aprobación constituía



una de las asignaturas pendientes desde la entrada en vigor de la Ley de Contratos en 2017. La ENCP se concibe como un instrumento orientado a la planificación y al aumento de la eficiencia de la contratación pública. La ENCP va dirigida a todos los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras comprendidas en el sector público estatal, autonómico y local, así como los de otros entes, organismos

y entidades pertenecientes a los mismos que no tengan la naturaleza de poderes adjudicadores, sin perjuicio de que las estrategias autonómicas puedan orientar sus objetivos a las singularidades de mercado existente en cada territorio.<sup>19</sup>

En la siguiente Tabla, se resumen los aspectos principales de la ENCP 2023-2026.

Tabla 2

## Objetivos estratégicos y operativos de la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026

Objetivos/subobjetivos estratégicos	Objetivos operativos
<b>A. Combatir corrupción e irregularidades: mejora de la supervisión de la contratación pública</b>	
A. Mejora de la supervisión de la contratación pública	A.1. Definición de un mapa de riesgos que identifique los puntos críticos del proceso A.2. Planificar y programar las actuaciones de supervisión de la contratación pública, dotando de transparencia la selección de los criterios y la metodología seguida en el desarrollo del trabajo. A.3. Coordinar criterios y metodologías utilizados para la supervisión por las distintas Administraciones Públicas sobre la base del mapa de riesgos.
<b>B. Combatir corrupción e irregularidades — mejora de los mecanismos de control de legalidad ex ante y ex post de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos y de concesiones en todo el sector público</b>	
B1. Mejora de las herramientas para la lucha contra el fraude y la corrupción, así como para la prevención y detección de conflictos de intereses.	B1.1. Implementar medidas de detección y prevención que favorezcan el control de los órganos de contratación sobre el fraude, la corrupción y los conflictos de interés, así como el establecimiento de procedimientos de corrección y seguimiento.
B2. Mejora de la eficiencia en la contratación mediante la implantación de una estrategia de contratación junto con la evaluación de riesgos y costes.	B2.1. Promover la realización de estudios previos para identificar necesidades, costes y eficiencias. B2.2. Fomentar la realización de evaluaciones periódicas para la mejora de procesos. B2.3. Promover que los órganos de contratación cuya dimensión lo justifique dispongan de una estrategia de contratación.
B3. Mejora de la eficacia de los procesos de la contratación en base a obtener la mejor satisfacción de la necesidad pública.	B3.1. Fomentar la evaluación de los riesgos de la contratación pública. B3.2. Promover la disposición de instrucciones internas suficientes y actualizadas B3.3. Promover la disposición de recursos suficientes y especializados en materia contractual.
<b>C. Incrementar profesionalización de agentes públicos que participan en los procesos de contratación</b>	
C. Incrementar la profesionalización de los agentes públicos que participan en los procesos de contratación	C.1. Promover la formación en materia de contratación pública del personal del sector público, especialmente en aquellas entidades que carecen de personal especializado, y del personal de entidades privadas. C.2. Impulsar el incremento de la capacitación en materia de contratación pública requerida para el acceso al empleo público C.3. Promover una adecuada carrera profesional del personal empleado público con competencias en materia de contratación.



Objetivos/subobjetivos estratégicos	Objetivos operativos
<b>D. Promover la eficiencia económica en los procesos de obtención de bienes, servicios y suministros para el sector público, estimulando la agregación de la demanda y la adecuada utilización de los criterios de adjudicación</b>	
<p>D. Promover la eficiencia administrativa en la contratación pública, agilizando los procedimientos de adjudicación de contratos mediante la simplificación de trámites y eliminación de cargas burocráticas; y la eficiencia económica, mediante la agregación de la demanda, la adecuada utilización de los criterios de adjudicación y el otorgamiento de la adecuada ponderación a la calidad: todo ello, con respeto a los principios de la contratación pública.</p>	<p>D.1. Mejorar la programación y evaluación de los contratos del sector público.            D.2. Promover el acceso del mayor número de licitadores posibles, eliminando trabas burocráticas y requisitos desproporcionados.            D.3. Favorecer una mayor agilidad y eficacia de los procedimientos de contratación, con respeto a los principios que rigen la contratación pública.            D.4. Potenciar los instrumentos de contratación centralizada y racionalización de la contratación.            D.5. Impulsar la mejora de los pliegos y los criterios de adjudicación a utilizar, de forma que se obtenga la mejor calidad-precio en la prestación contractual.            D.6. Promover la mejora en la ejecución contractual para permitir una mayor eficiencia en la satisfacción de las necesidades públicas.</p>
<b>E. Generalizar el uso de la contratación electrónica en todas las fases del procedimiento y establecer una estrategia común de datos de contratación</b>	
<p>E. Impulsar la contratación electrónica y establecer una Estrategia Común de Datos de la Contratación pública.</p>	<p>E.1. Mejorar los servicios que ofrecen las plataformas de contratación y otras aplicaciones a los órganos de contratación; en particular, en relación con la reutilización de la información contractual.            E.2. Impulsar y coordinar en el seno del Comité de Cooperación una Estrategia Común de Datos de Contratación que permita la revisión y mejora de los sistemas de información (PLACSP y equivalentes a nivel autonómico) para disponer de más datos y de mayor calidad, de forma que sea posible un mejor seguimiento y análisis de la contratación pública.</p>
<b>F. Utilizar las posibilidades de la contratación pública para apoyar políticas ambientales, sociales y de innovación</b>	
<p>F. Impulsar la utilización de los diferentes instrumentos previstos en la normativa de contratación pública para apoyar políticas ambientales, sociales y de innovación (contratación estratégica), asegurando su compatibilidad con los demás principios de la LCSP (igualdad de trato, no discriminación y libre competencia y eficiencia).</p>	<p>F.1. Facilitar información clara sobre el empleo de la contratación estratégica en el conjunto del sector público y sobre el impacto de su utilización.            F.2. Fomentar la profesionalización de los actores involucrados en la contratación pública en el campo de la contratación estratégica, dada la dificultad que puede suponer su aplicación práctica.            F.3. Profundizar en la utilización de la contratación estratégica, con el fin de ofrecer a los órganos de contratación criterios amparados por la normativa vigente de contratación pública que faciliten la utilización de consideraciones sociales, medioambientales, de innovación y de participación de las PYMES que permitan conseguir objetivos estratégicos por parte de las entidades públicas contratantes.            F.4. Promover los desarrollos informáticos y, en su caso, las oportunas reformas y desarrollos normativos que permitan el fomento de la contratación estratégica de conformidad con los principios propios de la contratación pública, en particular en el ámbito de los contratos reservados.</p>
<p>G. Facilitar el acceso y la participación de las PYME en los procedimientos de licitación pública.</p>	<p>G.1. Adoptar medidas dirigidas a promover la participación de las PYME, especialmente de las micropyme y pequeñas empresas, en la contratación pública.            G.2. Promover el pago en plazo a los subcontratistas y proveedores.            G.3. Mejorar la información disponible sobre la participación de las PYME en la contratación pública.</p>
<p>H. Dotar de mayor seguridad jurídica a la contratación pública, clarificando y mejorando el régimen jurídico aplicable a la misma.</p>	<p>H.1. Clarificar la normativa vigente en materia de contratación pública e impulsar su interpretación coherente con la normativa reguladora de otras disciplinas íntimamente ligadas con la contratación pública            H.2. Mejorar el régimen jurídico aplicable a la contratación pública promoviendo las modificaciones legales y reglamentarias que resulten precisas.            H.3. Abordar el desarrollo reglamentario de la legislación vigente en materia de contratos públicos.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de ENCP (2022, pp. 69-78)



La valoración que ha hecho la Comisión Europea de la ENCP en su verificación del cumplimiento de las recomendaciones específicas del Semestre Europeo parece apuntar a la existencia de ciertas carencias en los objetivos planteados en la Estrategia: «Es demasiado pronto para evaluar su eficacia dada la falta de compromisos concretos, la ausencia de un mapa de riesgos identificados y que se requieren nuevas medidas a nivel regional para producir los resultados esperados de la política de contratación pública» (Comisión Europea, 19 de junio de 2024, p. 63).

### 3.2. Inversiones del componente C11 con incidencia en el SNI. En particular, las licitaciones de proyectos de transformación digital de las AAPP

Todas las inversiones previstas en el Componente 11 contemplan su implementación a través de las correspondientes licitaciones públicas (C11.I1, C11.I2, C11.I3, C11.I5) y, en su caso, los encargos de gestión que articulen las distintas Administraciones destinatarias de los fondos (C11.I4) o convenios administrativos (C11.I6) (Gobierno de España, 2023b, pp. 50, 57, 61, 66, 69, 72).

Tabla 3

#### Inversiones del C.11: transferencias y préstamos, HYO y licitaciones previstas

Medida	Denominación medida (Ministerio competente)	Transferencias previstas (Memoria C11)	Indicador cualitativo/cuantitativo (CID 2024)	Hito [H]/ Objetivo [O], descripción de la medida, periodo de ejecución (Trimestre/Año)
CR11.I1	Modernización de la AGE M. Asuntos Económicos y Transformación Digital	960 M€	Certificados firmados por autoridad competente	[H160] Interconexión de las plataformas nacionales de contratación pública de la Administración central y regional (al menos 142 campos de datos abiertos y 52 datos agregados en la plataforma de la Administración central y regional (4T 2023).
			960 M€	[O161] Licitaciones: adjudicación de proyectos de apoyo a la transformación digital de la AGE para (i) proactividad, movilidad, experiencia del usuario; (ii) automatización y Administración centrada en datos; (iii) infraestructuras físicas y lógicas y programas informáticos; (iv) ciberseguridad (4T 2023).
			Certificados firmados por autoridad competente	[H162] Finalización de proyectos de apoyo a la transformación digital de la AGE y certificación de su finalización por autoridad competente (4T 2025).
CR11.I2	Proyectos tractores de digitalización de la AGE M. Sanidad, Consumo y Bienestar Social, M. Justicia M. Trabajo y Economía Social, M. Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	1.205 M€	Certificados firmados por Administraciones de la Seguridad Social central y regionales	[H163] Plataformas interoperables para intercambiar datos sobre Seguridad Social y salud mediante certificación de funcionalidades para (i) atención primaria, ii) hospitalizaciones, iii) profesionales sanitarios, prescripción/ dispensación farmacéutica (3T 2023).
			2.839 órganos judiciales	[O164] Procedimiento judicial electrónico: al menos 2.839 órganos judiciales dispondrán de infraestructura necesaria para poder celebrar electrónicamente al menos el 30% de los procedimientos mediante acceso de las partes a salas de audiencia por videoconferencia (4T 2022).
			1.205 M€	[O165] Licitaciones: Adjudicación de proyectos de apoyo a los proyectos tractores de digitalización de la AGE para transformación digital del sector salud, de la Administración de Justicia, en materia de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Plan de Digitalización Consular, y otros ámbitos de la AGE (4T 2023).
			Certificados firmados por la autoridad competente	[H166] Finalización de proyectos de apoyo a los proyectos impulsores de la digitalización de la AGE y certificación de su finalización por autoridad competente, con excepción de [H 163], [O164] y [H341] (4T 2025).



Medida	Denominación medida (Ministerio competente)	Transferencias previstas (Memoria C11)	Indicador cualitativo/ cuantitativo (CID 2024)	Hito [H]/ Objetivo [O], descripción de la medida, periodo de ejecución (Trimestre/Año)
CR11.I3	<b>Transformación Digital y Modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, del Servicio Nacional de Salud y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. PERTE Salud de Vanguardia</b> M. Política Territorial y Función Pública	<b>1.130 M€</b>	Certificado firmado por Ministerio competente	[H167] Digitalización de las Entidades Regionales y Locales: implementación de medidas incluidas en líneas estratégicas previstas en la Estrategia Digital 2025, el Plan de Digitalización de la Administración Pública (4T 2023).
			<b>1000 M€</b>	[O168] Licitaciones: Adjudicación de proyectos de apoyo a la transformación digital de las CCAA y EELL para (i) proactividad, movilidad, experiencia del usuario; (ii) automatización y Administración centrada en datos; (iii) infraestructuras físicas y lógicas y programas informáticos; (iv) ciberseguridad (2T 2025).
			Certificados firmados por autoridad competente	[H169] Finalización de proyectos de apoyo a la transformación digital de las CCAA y EELL y certificación de su finalización por autoridad competente (2T 2026).
			17 proyectos piloto	[O438] Finalización por cada Comunidad Autónoma de al menos un proyecto piloto (17 proyectos en total) dentro del Plan de Asistencia Personal Digital en el Sistema Nacional de Salud que incluirá actuación en los siguientes ámbitos: (i) captura de datos; (ii) asistencia digital personalizada; (iii) generación de información con herramientas basadas en datos de los pacientes; (iv) indicadores de evaluación del impacto en salud, de implementación y uso de los servicios (2T 2026).
CR11.I4	<b>Plan de Transición Energética en la Administración General del Estado</b> M. Transición Ecológica y Reto Demográfico	<b>1.070,7 M€</b>	5.500 vehículos	[O170] Renovación de al menos 5.500 vehículos con emisiones cero o bajas de CO <sup>2</sup> , que sustituyen a los vehículos basados en combustibles fósiles utilizados en la Administración Pública (4T 2024).
			140.000 edificios públicos	[O171] Renovación energética en edificios públicos (140.000 m <sup>2</sup> ) (4T 2024).
			1.050.000 edificios públicos	[O172] Renovación energética en edificios públicos (1.050.000 m <sup>2</sup> ) (2T 2026).
			<b>80 M€</b>	[O439] Implantación de sistemas solares fotovoltaicos u otras energías renovables en las instalaciones de la AGE (2T 2026).
CR11.I5	<b>Transformación de la Administración para la Ejecución del PRTR</b> M. Hacienda	<b>3,1 M€</b>	Informe de auditoría	[H173] Implementación del Sistema Integrado de Información del MRR para el control de la gestión de los fondos del PRTR como cualquier otro (3T 2021).
			4 herramientas	[O174] Implementación de nuevas herramientas y actividades de comunicación: creación de dos portales web, contratación de dos community managers para gestión de RSS (4T 2022).
			3.150 empleados/as	[O175] Formación de, al menos, 3.150 empleados/as de la Administración en ámbitos relacionados con la aplicación, el control y la auditoría (3T 2026).



Medida	Denominación (Ministerio competente)	Préstamos (Memoria C11 2023)	Indicador cualitativo/ cuantitativo (CID 2024)	Hito [H]/ Objetivo [O], descripción de la medida, periodo de ejecución (Trimestre/Año)
C11.I6	Instrumento de Resiliencia y Seguridad M. Asuntos Económicos y Transformación Digital, M. Defensa	2.157,25 M€	1041.525 M€	[OL89]. Licitaciones: Adjudicación de proyectos para reforzar las capacidades de ciberseguridad de la Administración Pública en los ámbitos de la prevención y la detección de ciberamenazas, así como en los de la protección y la respuesta frente a estas (Programa Ciber) (2T 2025).
			1041.525 M€	[OL17]. Ejecución de proyectos del Programa Ciber (2T 2026).
			Entrada en vigor del Reglamento	[HL18]. Entrada en vigor del Reglamento por el que se establece el Fondo de Ciberresiliencia y Seguridad (2T 2024).
			35% de la inversión	[OL19] Fondo de Ciberresiliencia y Seguridad (FORES) gestionado por la Sociedad Estatal SEPIDES: acuerdos jurídicos de inversión firmados con beneficiarios finales (incluidos fondos de capital) mediante préstamos o instrumentos de capital o cuasicapital en sectores de seguridad, defensa, aeronáutica y espacio, para utilizar al menos el 35% de la inversión del MRR en el Fondo (2T 2025).
			100% de la inversión	[OL20] FORES: acuerdos jurídicos de inversión firmados con beneficiarios finales (incluidos fondos de capital) mediante préstamos o instrumentos de capital o cuasicapital en sectores de seguridad, defensa, aeronáutica y espacio, para utilizar al menos el 100% de la inversión del MRR en el Fondo (3T 2026).
			Certificado de transferencia	[HL21] España transferirá 1.000 M€ al FORES.

Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria C11 y Anexo CID 2024

Buena parte de las inversiones materializadas en licitaciones financiadas se refieren a proyectos de digitalización de las Administraciones públicas y se proyectan fundamentalmente en dimensiones e indicadores del SNI. Así, por ejemplo, a la capacidad (recursos) y gobernanza (transparencia) en el caso del hito [160] (interconexión de plataformas de contratación pública), capacidad (recursos) en el caso de los hitos [161], [164], [165] y [167] (digitalización de Administraciones y procedimientos), o la gobernanza (rendición de cuentas e integridad) y el papel (reducción de riesgos salvaguardando la integridad de la contratación) en lo que se refiere al hito [173].

## 4. Riesgos para la integridad en el sistema de contratación pública español

Como punto de partida, distintos organismos nacionales e internacionales vienen destacando que el

sistema de contratación pública en España presenta debilidades y riesgos en términos de integridad y transparencia, competencia y eficiencia.

La gestión y ejecución del volumen de fondos MRR vinculados a los objetivos del PRTR implica nuevos riesgos para la integridad en la contratación. Por tanto, junto a los riesgos y debilidades inherentes a nuestro sistema de contratación (Single Market Scoreboard, CNMC, TCU), deben identificarse y examinarse otros que están relacionadas con el diseño de los fondos MRR (Tribunal de Cuentas Europeo), y del propio diseño del PRTR (TCU).

A continuación, se identifican y sistematizan algunos de los riesgos de nuestro sistema de contratación pública en el contexto del PRTR.

### 4.1. Riesgos de corrupción y fraude en la contratación

Tanto por volumen de fondos movilizados como por el período relativamente corto de ejecución, existen riesgos de corrupción y fraude, así como de incumplimiento de las normas nacionales y de la Unión en materia de contratación.



A dos años vista de vigencia del MRR, y con un escaso 23 % de cumplimiento de los HYO comprometidos por los Estados miembros, la necesidad de ejecutar el gasto lo más rápidamente posible no parece ser la mejor opción para garantizar la calidad de los programas y la eficiencia de los PRR. A lo anterior debe añadirse que, a diferencia del gasto presupuestario habitual de la UE en el que la Comisión ejerce un mayor control y supervisión, los fondos del MRR están «menos controlados y más sujetos al autocontrol». Lo que, a juicio del Tribunal de Cuentas Europeo, «aumenta el riesgo de irregularidades e incluso de fraude» (ECA, 2 de abril, 2024).

Un ejemplo ilustrativo de este menor control externo sobre la gestión de los fondos en favor del autocontrol de los Estados miembros, sería la cláusula 1.12 del Anexo de la Decisión de la Comisión aprobando las Disposiciones Operativas entre la Comisión y España de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/241 de 8 de noviembre de 2021: «Se espera que las acciones que forman parte del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, así como de las inversiones y reformas descritas en el CID, pero para las que no se establecen hitos y objetivos concretos en virtud del Reglamento de Recuperación y Resiliencia, sean *supervisadas y gestionadas por España con el uso del Sistema de Información español* [cursiva nuestra]».

Es evidente que, aparte de una importante desviación de recursos y una clara ineficiencia en la gestión de fondos públicos, la existencia de corrupción, fraude e irregularidades en la contratación supone una pérdida de competencia del sector empresarial que resulta más costosa para el erario público (Gimeno Feliú, 2017, p. 46).

Respecto a los riesgos de corrupción y fraude, según su Informe Anual 2023<sup>20</sup>, la Fiscalía Europea (European Public Prosecutor's Office, «EPPO», por sus siglas en inglés) había abierto 1.371 investigaciones (un 58% más que en 2022) por fraude a los intereses financieros de la Unión, alcanzando un total de 1.927 investigaciones activas, con un perjuicio global estimado de 19.200 millones de euros. De los delitos investigados por la EPPO, el 34 % se correspondieron con sospechas de fraude en ayudas y subvenciones públicas; un 20,5% con fraude en IVA; y un 8,5% con fraude en la contratación pública, con un perjuicio estimado de 379 M€<sup>21</sup>. Durante el período cubierto por el informe, por primera vez, se incluyó el fraude relativo a fondos relacionados con la pandemia de Covid-19 (EPPO, 2024, pp. 10, 12-13, 59-61).

De hecho, más de 200 investigaciones estaban relacionadas con la financiación en el marco de los

fondos NextGenerationEU, con un perjuicio estimado de más de 1.800 M€. Las investigaciones abiertas tuvieron por objeto proyectos relacionados con el transporte público; infraestructuras públicas; economía verde y tecnología; apoyo a la competitividad de las empresas; innovación y transformación digital; formación y desarrollo; educación e investigación; sanidad; y administración pública. En particular, las investigaciones relacionadas con la contratación pública incluyeron prácticas colusorias o fraude en los procedimientos de contratación (EPPO, 2023, pp. 67-68).

En la Tabla 4 se incluyen algunos datos relevantes por país del Informe Anual de la EPPO. En concreto, se detalla el número de actuaciones iniciadas por la Fiscalía Europea a finales de 2023 y el perjuicio estimado en M€ para los intereses financieros de la Unión. De las investigaciones abiertas en 2023, se ha desglosado, además, el número de casos abiertos por fraude en la contratación pública y el porcentaje total que dicho fraude representa respecto del número total de delitos investigados. Se incluyen también el número total de investigaciones por fraude activas y el correspondiente perjuicio total estimado en millones de euros.

Como puede observarse, de los 23 países incluidos en el Informe Anual de la EPPO, España ocupa la posición número nueve con mayor número de casos abiertos por fraude a los intereses de la Unión; el octavo lugar en mayor volumen de fondos públicos presuntamente defraudados; y es el séptimo Estado miembro en cuanto al número de casos abiertos por fraude en la contratación (12), por detrás de Rumanía (142), Bulgaria (81), Italia (33), Croacia (19), Chequia (18), y Letonia (15). Si bien respecto al Informe Anual del año anterior, el número de investigaciones iniciadas disminuyó (de 43 casos en 2022 frente a los 28 de 2023), no así el perjuicio estimado del volumen de fondos presuntamente defraudados (144 millones en 2022, frente a los 217, 3 millones de 2023) (EPPO, 2022, p. 56).

De los datos expuestos *supra*, pueden extraerse algunas conclusiones.

Al considerar el fraude general a los intereses de la Unión, España se sitúa lejos de las cifras que presentan Italia, Rumanía, Alemania o Bulgaria tanto en el número de investigaciones abiertas por la EPPO como por el volumen de fraude en millones de euros. Sin embargo, los datos anteriores no deberían llevarnos a asumir como aceptables las cifras que presenta España, pues podrían existir circunstancias adicionales que justifiquen las diferencias indicadas con los países indicados.



Tabla 4

Investigaciones iniciadas por la EPPO en los Estados miembros en 2023

Estado miembro	N.º de casos por fraude a intereses de la Unión	Perjuicio estimado (M€)	N.º de casos por fraude en la contratación	% del total del fraude investigado	Núm. total de casos activos	Perjuicio total estimado (M€)
Italia	556	6.020	33	1,65	618	7.380,0
Rumanía	215	1.870	142	29,76	260	1.970,0
Alemania	123	1.740	3	0,75	176	2.800,0
Bulgaria	107	405,2	81	28,72	203	884,9
Austria	54	364,6	9	8,06	50	753,0
Francia	51	130,3	7	4,4	86	511,0
Chequia	43	92,6	18	16,21	77	318,7
Croacia	36	69,0	19	23,17	47	227,9
España	29	217,3	12	13,33	47	321,7
Grecia	26	463,3	6	6,12	53	708,7
Portugal	26	186,6	6	6,00	43	928,6
Eslovaquia	19	482,6	7	6,08	49	514,0
Letonia	16	41,9	15	34,88	33	65,3
Bélgica	15	65,1	8	8,65	54	1.330,0
Países Bajos	13	50,9	3	8,10	23	160,3
Lituania	11	34,2	6	5,60	31	73,4
Eslovenia	11	5,4	2	5,88	23	46,1
Chipre	5	14,7	1	11,11	7	16,0
Finlandia	5	0,149	2	10,52	12	7,3
Luxemburgo	5	1,2	0	0,00	13	35,0
Malta	4	30,3	2	6,89	12	161,1
Malta	4	30,3	2	6,89	12	161,1
Estonia	v1	0,0346	1	5,88	10	6,7

Fuente: elaboración propia a partir de EPPO (2023).

Así, por ejemplo, al analizar el número de denuncias presentadas por las autoridades nacionales en 2023, deben destacarse las 600 denuncias en Italia, las 331 en Rumania, o las 163 en Bulgaria, frente a las 32 denuncias presentadas por las autoridades españolas (EPPO 2023, pp. 18, 36, 50, 56).<sup>22</sup>

Estas diferencias podrían ser indicativas de variables endógenas de cada país que influirían en la persecución de estos ilícitos (por ejemplo, una mayor dotación de recursos humanos y materiales a las autoridades nacionales para investigar y perseguir la corrupción, mayor sensibilidad institucional frente la corrupción, o

mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los recursos públicos).

Al analizar los datos relativos a la corrupción y el fraude en la contratación a nivel interno, sorprende, por ejemplo, que en el periodo 2020-2022, sólo conste un asunto iniciado de oficio en el que la investigación y, en su caso, el expediente derivado son consecuencia de una decisión propia de la Oficina o Agencia Antifraude, a pesar de que en el Informe Trienal 2021-2023 del Ministerio de Hacienda se haya constatado un aumento en términos absolutos de las denuncias en materia de contratación (Ministerio de Hacienda, 2024, pp. 283, 289).



En efecto, según los datos recogidos en el Informe Trienal, en el año 2020, se presentaron 1173 denuncias por fraude o corrupción ante las Oficinas y Agencias Antifraude<sup>23</sup>, de las cuales 135 se correspondieron con denuncias en materia contractual; en 2021, de las 1446 denuncias por fraude o corrupción presentadas, 161 fueron por contratación; y en 2022, del total de las 1743 denuncias presentadas, al menos 187 también fueron por contratación. La lectura realizada por el Ministerio de Hacienda es que detrás del incremento podrían existir distintos factores. Sin embargo, más allá de sugerir una mayor sensibilidad de los denunciadores, el Informe del Ministerio no profundiza so-

bre las posibles causas de este aumento del número de denuncias y, desde luego, en ningún momento, se vincula con la ejecución de los fondos MRR (Ministerio de Hacienda, 2024, pp. 281-283).

Asimismo, el Informe Trienal presenta una clasificación de las denuncias recibidas por las Agencias y Oficinas Antifraude para este periodo. Dicha clasificación incluye tanto presuntas actuaciones relacionadas con la corrupción y el fraude, incluyendo conflicto de intereses o el favoritismo, como otras irregularidades vinculadas al incumplimiento de la normativa de contratación o de otro tipo (Ministerio de Hacienda, 2024, pp. 288-289).

Tabla 5

### Tipología de denuncias en materia de contratación

	Descripción del objeto de la denuncia	2020	2021	2022
<b>Irregularidad (Adjudicación contrato)</b>	Existencia de supuestas irregularidades en la tramitación del expediente o licitación del contrato.	39	54	69
<b>Ejecución de contrato</b>	Supuestas irregularidades acaecidas la fase de ejecución de un contrato, incluida la prórroga o la modificación contractual.	23	20	27
<b>Fraccionamiento (Adjudicación contrato)</b>	Supuesto fraccionamiento de varios contratos.	28	22	30
<b>Trato de favor a empresa</b>	Supuesto trato de favor a una empresa (o grupo de empresas), sin que medie, aparentemente, tráfico de influencias o conflicto de interés.	6	18	15
<b>Conflicto de interés (Adjudicación contrato)</b>	Existencia de un presunto conflicto de interés con una persona funcionaria o empleada pública (incluido cargo electo) con implicación en la adjudicación del contrato.	15	14	9
<b>Ausencia de contrato</b>	Supuesta inexistencia o cobertura contractual de un servicio, obra o suministro que origina un gasto.	9	7	9
<b>Tráfico de influencias</b>	Supuesto tráfico de influencias de las personas responsables del contrato y/o la adjudicataria.	5	6	6
<b>Vulneración de normativa</b>	La adjudicación del contrato se ha llevado a cabo vulnerando presuntamente la normativa vigente ya sea la contractual o distinta de ésta (por ejemplo, laboral o urbanística).	1	4	11
<b>Sobrecoste</b>	Supuesto sobrecoste del contrato denunciado.	2	4	5
<b>Irregularidad en el Pliego</b>	Existencia de supuestas irregularidades en la documentación que conforman el expediente de contratación o en su preparación y planificación.	3	2	2
<b>No contrato</b>	Presuntas irregularidades que no afectan directamente al contrato o que guardan relación con su adjudicación o ejecución.		1	4
<b>Práctica colusoria</b>	Supuestas prácticas colusoria por parte de las empresas licitadoras y/o adjudicatarias.		2	
<b>Subcontratación</b>	Irregularidades relativas al régimen de subcontratación.			
<b>Total denuncias</b>		<b>131</b>	<b>154</b>	<b>187</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda (2024)



En este contexto, el volumen de denuncias o comunicaciones recibidas por las autoridades de control (Fiscalías Anticorrupción, Agencias u Oficinas Antifraude) puede ser indicativo «del peso y preeminencia de la contratación pública como área de riesgo en fraude y corrupción» (cfr. Ministerio de Hacienda, 2024, p. 280).

#### 4.2. Riesgos de incumplimiento de las normas nacionales y de la UE en materia de contratación, así como de los principios horizontales del MRR

La evaluación que ha realizado el Tribunal de Cuentas Europeo del diseño MRR ha detectado riesgos de incumplimiento de las normas nacionales y europeas en materia de contratación, así como de incumplimiento de los principios horizontales de gestión enunciados los Arts. 5 y 9 del RMRR.

La primera categoría de incumplimientos normativos pueden tener como consecuencia la ineficiencia en términos de competencia, coste e interés público de la contratación. El segundo tipo de incumplimientos pueden dar lugar al fracaso en la consecución de los objetivos específicos y generales del MRR, y por tanto, al fracaso de los Planes nacionales y desaprovechamiento de los fondos europeos. Sin embargo, ambas clases de incumplimientos normativos pueden ser la antesala de casos de fraude, corrupción y conflicto de intereses u otras irregularidades graves.

Con relación a la primera categoría, el Tribunal de Cuentas Europeo ha advertido que el incumplimiento de normas nacionales y de la UE en materia de contratación pública, ayudas estatales o subvencionabilidad, «es predominante en otros programas de gasto de la UE y, por lo tanto, constituye un riesgo significativo». Paradójicamente, el cumplimiento de estas normas no está cubierto por las auditorías de sistemas de la Comisión y existen pocas orientaciones al respecto para los Estados miembros (ECA, 8 de marzo, 2023, apartado 34).

Este riesgo tiene su origen en el propio diseño del MRR en cuanto al alcance de las auditorías de la Comisión previstas en el RMRR. Por un lado, las auditorías se centran exclusivamente en los sistemas de los Estados miembros para prevenir, detectar y rectificar las tres irregularidades graves (el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses) y la doble financiación, pero no al cumplimiento de las normas nacionales o europeas en materia de contratación o ayudas de estado. Por otro, las verificaciones previas que realiza la Comisión de las solicitudes de pago de los Estados miembros y las auditorías ex post correspondientes están orientadas a verificar el mero cumplimiento satisfactorio de los HYO presentados por los Estados

miembros. En consecuencia, «el hecho de que un proyecto de inversión financiado por el MRR no cumpla normas nacionales y de la UE, como las de contratación pública, ayudas estatales o normas de subvencionabilidad de costes o proyectos, no afecta al resultado de la evaluación preliminar de la Comisión sobre el cumplimiento satisfactorio del objetivo en cuestión» (ECA, 8 de marzo, 2023, apartados 28-29, 33).

A pesar de lo anterior, nuestro órganos nacionales de control vienen identificando de manera sistemática incumplimientos recurrentes de la normativa de contratación. Así, por ejemplo, la utilización inadecuada de procedimientos no abiertos (negociados, restringidos y diálogos competitivos) con limitación del número de participantes (CNMC, 2019, p. 44); la omisión de la motivación de la necesidad de contratar o la falta de justificación de la necesidad concreta, el uso indebido del procedimiento negociado sin publicidad, la prolongación irregular de la ejecución de los contratos mediante la continuación de la prestación del servicio sin la necesaria cobertura contractual (TCU, 2022, pp. 20-23); modificaciones contractuales no previstas (Ministerio de Hacienda, 2024, p. 262) o el fraccionamiento de las prestaciones mediante el recurso a la contratación menor, con el fin de eludir los requisitos de publicidad y los relativos al procedimiento de adjudicación legalmente aplicables (TCU, 2019, p. 92).

Determinados incumplimientos de la normativa de contratación pueden tener un perjuicio real en la eficiencia de la contratación en términos de coste y en el propio interés público que justifica la contratación.

Desde el punto de vista de la eficiencia de la contratación, en el estudio econométrico que realizó la CNMC sobre la contratación durante el periodo 2012-2016 a partir de las licitaciones incluidas en la PLACSP se constató que el precio medio que había pagado la Administración por los procedimientos abiertos era un 9,9% inferior al precio medio en los procedimientos no abiertos, de manera que, de haberse optado por el procedimiento abierto, el coste de la contratación pública habría sido, al menos, 440 M€ inferior en el periodo analizado con un hipotético ahorro potencial mínimo de 88 M€ al año (CNMC, 2019, p. 44-47).

A esto debe añadirse que en su Informe sobre España-2024 los Servicios de la Comisión Europea han advertido que nuestro país tiene aún pendiente la modificación de su legislación sobre contratación pública para que sea plenamente conforme con las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE sobre contratación pública y contratos de concesión (Comisión Europea, 19 de junio de 2024: 63).<sup>24</sup>

Junto al riesgo de incumplimiento de la normativa europea y nacional de contratación, existen también riesgos de incumplimiento de los principios horizontales



María Estrella Gutiérrez David  
Modernización de las Administraciones y compra pública vinculada al mecanismo de recuperación y resiliencia:  
riesgos y debilidades en materia de integridad

enunciados en los Arts. 5 y 9 del RMRR (no sustitución y adicionalidad)<sup>25</sup>, dado que su cumplimiento no constituye una condición para el pago (Art. 24 RMRR). En consecuencia, dichos principios no están cubiertos por las verificaciones previas de la Comisión, salvo que su cumplimiento sea obligatorio de acuerdo con la decisión de ejecución del Consejo, como puede suceder en el caso del principio de «no causar un perjuicio significativo». (ECA, 8 de marzo, 2023, apartado 30).

En el ámbito interno, nuestro Tribunal de Cuentas ha apreciado riesgos relacionados con la no sustitución de los gastos presupuestarios nacionales ordinarios y respeto a la adicionalidad de la financiación de la Unión, derivado de la incorporación de los fondos del MRR a convocatorias de ayudas que se venían utilizando en ejercicios precedentes a 2021 y a las que se da continuidad, al suponer una mezcla de objetivos que dificulta el seguimiento de los fines específicos priorizados por el Plan (TCU, 2023, p. 60).

Aunque el TCU no ha identificado riesgos de incumplimiento del principio de no sustitución de los gastos ordinarios en el ámbito de la contratación, en realidad, no pueden descartarse contrataciones cuyo objeto sean prestaciones de carácter ordinario, desconectadas de los fines específicos del PRTR y de los componentes e inversiones en él definidos o con difícil encaje en los mismos.

Al analizar la normativa aplicable a los contratos financiados con los fondos MRR (fundamentalmente, el RDL 36/2020, la Orden HFP/1030/2021, y la Orden

HFP/1031/2021), se advierte que no existe ninguna previsión específica —al menos de forma expresa— relativa al principio de no sustitución de los gastos ordinarios que garantice su cumplimiento. Sí que se incluyen, en cambio, disposiciones concretas de cara al cumplimiento de los principios de gestión «de obligatoria consideración en la planificación y ejecución de los componentes del PRTR» previstos en el HFP/1030/2021, entre los que se encuentra la correcta definición y desagregación de los hitos y objetivos, así como los criterios para su seguimiento y acreditación del resultado.<sup>26</sup>

Por su parte, en su Instrucción de 3 de diciembre de 2021, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado («JCCE»), incluye, entre las distintas actuaciones preceptivas a realizar por el órgano de contratación, la verificación del cumplimiento de los principios de gestión aplicables del Art. 2.2 Orden HFP/1030/2021 en la actuación concreta mediante su correspondiente definición y autoevaluación; y, entre los aspectos a incorporar en los Pliegos rectores del contrato, se recomienda la referencia «a los HYO que se han de cumplir, a los plazos temporales para su cumplimiento y a los mecanismos establecidos para su control» (JCCE, 2021, apartados 2.I.b y 2.II.a).<sup>27</sup>

Es cierto que una correcta definición de los HYO, así como los criterios para su seguimiento y acreditación del resultado tanto en el expediente como en los pliegos, puede constituir en principio una salvaguarda de que el objeto del contrato se ajusta al principio de no sustitución de los gastos ordinarios.

Tabla 6

## Discutible cumplimiento del principio de no sustitución y correcta adecuación HYO CID

Objeto	Descripción medida/ Programa de Financiación	Tramitación/ Procedimiento	Presupuesto base licitación sin impuestos (€)
Suministro de una obra pictórica de un artista concreto a un Centro de interpretación del vino.	C14.I1 (según Memoria justificativa)	Ordinaria/ Negociado sin publicidad	4.088,00
Sostenimiento chalecos salvavidas MK-1 de una cámara inflable con dispositivo 3001S (2 licitaciones).	C11.34.P61.S201 (según PLACSP)	Basado en Acuerdo Marco	8000,00 (cada uno)
Suministro, instalación y puesta en servicio del equipamiento de un Mercado Municipal.	C13.I04.P04.S115 (según PLACSP)	Urgente/ Abierto	256.765,44
Suministro en obra de carpintería de aluminio, cerrajería y vidriería para la obra de ampliación de la base BRIF.	No se especifica en la Memoria justificativa ni en PLACSP.	Ordinaria/ Abierto simplificado	213.768,23

Fuente: elaboración propia a partir de web PRTR y PLACSP



Sin embargo, la práctica ofrece ejemplos donde el cumplimiento del principio de no sustitución puede resultar discutible. En algunos casos, incluso existirían dudas razonables sobre la idoneidad del objeto del contrato y sus prestaciones para cumplir con los objetivos del PRTR y las medidas a las que se vinculan. A través de una búsqueda aleatoria en la web del PRTR se han localizado algunos expedientes vinculados a distintos Componentes o Programas de Financiación relacionados con Componentes del Plan.

Asimismo, al revisar algunas de las fuentes de información contractual vinculada al PRTR (web del plan, la PLCSP o la herramienta Elisa) se han identificado contratos de suministros de licencias de software y hardware, algunos de ellos licitados mediante acuerdos marco o sistemas dinámicos de adquisición, que plantean la duda de si, en la práctica, no deberían considerarse en realidad como costes operativos, por lo que estarían excluidos *prima facie* de la financiación mediante los fondos MRR en virtud del principio de no sustitución del Art. 5 RMRR.<sup>28</sup>

#### 4.3. Riesgos de cuello de botella en la ejecución de los fondos MRR y otros fondos europeos

Un ritmo de absorción de los fondos MRR insuficiente puede generar riesgos de cuello de botella en la ejecución no sólo de los fondos MRR, sino también de otros fondos europeos, así como el fracaso de los objetivos del MRR y de los Planes nacionales.

Si nos remitimos a la experiencia con la gestión de otros fondos, algunos países con el mayor volumen de fondos MRR asignados, como es el caso de España e Italia, han venido mostrando tradicionalmente una tasa de absorción sensiblemente menor a la media europea respecto de otros fondos europeos -por ejemplo, los de cohesión. Este menor ritmo de absorción puede ser indicativo de un nivel insuficiente de recursos administrativos para gestionar el aumento sustancial de los fondos. Ello podría comprometer no sólo la ejecución exitosa de los PRR, sino también la eficacia de las reformas e inversiones ya realizadas, e incluso la ejecución de otros fondos europeos (ECA, 20 de octubre, 2020, apartados 31-33; ECA, 8 de septiembre, 2022, apartado 105).<sup>29</sup>

El Cuadro de Indicadores de Recuperación y Resiliencia publicado por la Comisión Europea, refleja que, tras más de tres años de aplicación, y a solo dos años de finalización del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, se han desembolsado hasta la fecha un 47,8% de las ayudas no-reembosables (170.770 de los 357.000 M€) y un 32,51% de los préstamos (94.600

de los 291M€) correspondientes a los fondos del MRR disponibles.

En línea con las cifras de desembolso anteriores, el Tribunal de Cuentas Europeo ha constatado que, casi todos los Estados miembros, incluida España, han sufrido retrasos en la presentación de solicitudes de pago en comparación con los plazos indicativos en sus respectivas Disposiciones Operativas con la Comisión (ECA, 2 de agosto, 2024, apartado 20).

A partir de una encuesta realizada por el Tribunal de Cuentas Europeo a las autoridades nacionales de los Estados miembros, estos han identificado varias causas que habrían motivado los retrasos en la ejecución de los PRR nacionales, así como su relevancia o peso en el retraso (ECA, 2 de agosto, 2024, apartados 23 y 24):

- i) Cambios en las circunstancias externas, como el aumento de la inflación y la escasez de suministro, así como en el contexto político del Estado miembro para las reformas (81%);
- ii) Medidas que no se adaptan al calendario del MRR y subestimación del tiempo necesario para aplicarlas (77%), debido a las normas de contratación pública (54%) y de ayudas estatales (42%);
- iii) Normas de ejecución e incertidumbre sobre cómo deben aplicarse, en particular, las orientaciones sobre el principio de «no causar un perjuicio significativo» y el cumplimiento satisfactorio de los HYO;
- iv) Cuestiones relacionadas con la capacidad administrativa (23%) y la complejidad de las normas a nivel nacional (23%).

En el caso del cumplimiento de las normas de contratación pública o de ayudas estatales, en realidad, no resulta novedoso o específico del MRR, lo que podría ser indicativo de que «la causa de estos retrasos no es la propia normativa, sino la subestimación del tiempo necesario para aplicarlas a la hora de seleccionar las medidas que deben figurar en los planes nacionales de recuperación y resiliencia» (ECA, 2 de agosto, 2024, apartados 38-39).

Respecto de las posibles limitaciones en la capacidad administrativa, la Comisión Europea ha reconocido que algunos Estados miembros están teniendo dificultades para gestionar el aumento de la carga de trabajo de sus Administraciones desde el inicio del MRR. Por eso, y con carácter general, la Comisión ha animado a los Estados miembros a incluir en sus PRR nuevas medidas de apoyo para facilitar la gestión corriente del instrumento (por ejemplo, personal temporal, formación, nuevos sistemas informáticos) y, en el caso de España, en particular, mejorar la eficiencia de las Administraciones públicas mediante la digitaliza-



ción de las Administraciones y de los procedimientos (Comisión Europea, 21 de febrero, 2024, p. 18-19).

Dado que el Componente 11 incluye HYO dirigidos específicamente a la digitalización de las Administraciones (hitos [160], [163], [167] y objetivos [161], [164], [165], [168]), en el caso español, estas recomendaciones de la Comisión podrían evidenciar deficiencias en el ritmo de implementación de las medidas previstas o insuficiencia de las mismas.

#### 4.4. Riesgo de incumplimiento de los objetivos del MRR por deficiencias en el rendimiento de los PRR nacionales

En términos comparativos, España se encuentra por encima de la media europea y entre los primeros países en porcentaje de ejecución de los fondos MRR, habiendo recibido un 60% del desembolso correspondiente a los pagos acordados en ayudas no-reembolsables previstas en las Disposiciones Operativas con la Comisión (48.302 de los 80.012 M€ acordados).<sup>30</sup>

Sin embargo, nuestro país sólo ha cumplido hasta la fecha el 30% de los HYO previstos en la Decisión de Ejecución, lejos, por ejemplo, de Francia que se sitúa en un 70% de HYO cumplidos, o de Dinamarca (46%), Luxemburgo (43%), Italia (37%).<sup>31</sup>

Esta falta de correlación entre los HYO conseguidos y los importes abonados en los tramos solicitados hasta la fecha (cuatro solicitudes en el caso de España) se debe a que el importe abonado en un tramo específico no se basa necesariamente en los costes estimados para alcanzar los HYO incluidos en la solicitud de pago, sino más bien en el resultado de las negociaciones con el Estado miembro en cuestión, donde se tiene en cuenta la proporción de HYO, así como su importancia relativa (ECA, 8 de septiembre, 2022, apartado 73).

El hecho de que el MRR esté diseñado de tal manera que los desembolsos no reflejen necesariamente la cantidad e importancia de HYO puede dar lugar al riesgo de que se pague una proporción significativa de la financiación del MRR sin que los Estados miembros hayan completado las medidas correspondientes. Dado que el calendario de reformas e inversiones debe completarse a fecha de 31 de agosto de 2026, y que el RMRR no prevé la posibilidad de recuperar fondos relativos a los HYO ya cumplidos si no se completan las medidas, esto plantea un riesgo para la consecución de los objetivos del MRR y, por tanto, para los intereses financieros de la UE si dichos Estados miembros no finalizan las medidas acordadas (ECA, 2 de agosto, 2024, p. 90).

A mayor abundamiento, la auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas Europeo a seis Estados miembros en 2022, entre ellos España, ya advirtió que determinadas medidas previstas en los PRR presentados por los Estados miembros podrían no haberse culminado a la fecha de terminación del mecanismo, ya que algunos planes incluyen HYO iniciales e intermedios en los últimos meses previos al final del período de ejecución del MRR (ECA, 8 de septiembre, 2022, apartados 85-86).

Teniendo en cuenta que, según la Memoria C11, las inversiones previstas para este componente se abordarán fundamentalmente a través de licitaciones, el hecho de que una parte sustancial de las inversiones previstas se concentren en el tramo final del período de ejecución de los fondos MRR puede suponer riesgos para la adecuada absorción de los fondos, la propia ejecución de las inversiones previstas en materia de contratación y, en consecuencia, para la realización de los objetivos estratégicos del componente.

En efecto, si se analiza el calendario de implementación de las inversiones que consta en la Memoria C11 (*vid.* Tabla 2 *supra*), en el caso de tres sub-componentes (C11.I3, C11.I5, C11.I6) su período de ejecución se extiende entre el 2T 2025 y el 3T 2026, como así ocurre con los objetivos [168] (2T 2025), [438] (2T 2026), [172] (2T 2026), 439 (2T 2026), [175] (3T 2026), [L89] (2T 2025), [L17] (2T 2026), [L19] (2T 2025), [L20] (3T 2026).<sup>32</sup>

Además de lo anterior, debe tenerse en cuenta el retraso que lleva España en el cumplimiento de HYO a los que van vinculados los desembolsos periódicos de las ayudas y préstamos. Así, de los desembolsos correspondientes al conjunto de las ayudas no reembolsables (diez pagos) y de los préstamos (seis pagos) acordados en la Decisión de Implementación (véase, CID 2024, pp. 391-417), España sólo ha presentado hasta la fecha la solicitud del cuarto desembolso de las ayudas y una sola solicitud de préstamo en forma de pre-financiación, quedando pendiente para las siguientes solicitudes restantes el cumplimiento y verificación de, al menos, el 52% de los HYO correspondientes al componente C11.

Este retraso en las solicitudes de pago resulta preocupante, puesto que todas las licitaciones del componente C11 comprometidas en el CID estarían vinculadas al cumplimiento de HYO que deben acreditarse en las solicitudes de desembolsos correspondientes al sexto plazo ([O161], [O165]), octavo plazo ([O168]), el noveno plazo ([H162], [H166]) y décimo plazo ([H169]) de las ayudas no-reembolsables; y al cuarto plazo ([L89], [L19]).

Dado que los fondos de recuperación MRR aún no han sido desembolsados en su mayoría, la urgencia en su ejecución de manera apresurada podría afectar



la calidad de los programas y aumentar el riesgo de errores en la gestión, ejecución y control (cfr. ECA, 2 de abril, 2024).

Debe tenerse en cuenta, además, que en el caso de los objetivos [172] y [439] incluidos en la medida C11.14, cuyo periodo de ejecución se extiende hasta el 2T 2026, ni el CID ni las Disposiciones Operativas explicitan su materialización a través de licitaciones. Sin embargo, sí que se han podido identificar a través de la consulta y cruce de datos de la web del PRTR, del PLACSP, de los Boletines históricos y de la herramienta OPEN-PLACSP consolidados la existencia de licitaciones vinculadas a la medida C11.14 (por ejemplo, los expedientes 2022/EA41/00000628E, 2022PRPA0426, 54/2023, HAP SCC 01/2022, entre otros).

El análisis realizado con el Componente C11 podría ser extrapolable a otras licitaciones previstas en el resto de componentes del PRTR previstas para los últimos años de ejecución de los fondos MRR.

Además de lo anterior, otro riesgo apreciado en la acumulación de licitaciones en los últimos tramos de ejecución del PRTR es la duración de los procedimientos, si tenemos en cuenta que en el Single Market Scoreboard (Tabla 7 *infra*), en el indicador relativo a la «celeridad de la contratación», España supera el umbral crítico de los 120 días de duración (157 días) y excede con mucho la media europea (87 días).

Sin perjuicio de que el RDL 36/2020 haya introducido especialidades en materia de contratación para simplificar y agilizar la gestión y ejecución de contratos financiados con los fondos del MRR<sup>33</sup>, no está claro si en la práctica van a implementarse o ser efectivas, especialmente en el caso de contrataciones complejas. Así, por ejemplo, si se toma como referencia los contratos adjudicados en el mes de enero de 2024 (excluyendo la contratación menor) se observa que, de los 496 contratos identificados, en al menos un 38% (193 contratos), el procedimiento tuvo una duración igual o superior a los cuatro meses; y en al menos seis contratos la iniciación del procedimiento se remontaba al último cuatrimestre de 2022.<sup>34</sup>

## 5. Debilidades del sistema nacional de integridad

Existen debilidades en nuestro SNI relacionadas con factores endógenos y exógenos. Entre los factores endógenos de riesgo, algunos tienen que ver con

debilidades específicas de nuestro sistema de contratación pública (problemas sistémicos de competencia y eficiencia, limitaciones en la trazabilidad y transparencia, insuficiente capacidad administrativa) o con el propio diseño del PRTR y de sus mecanismos de seguimiento, control y evaluación del rendimiento. Entre los factores exógenos estaría el propio diseño del MRR.

### 5.1. Debilidades en el desempeño de la contratación pública en términos de competencia y eficiencia

La competencia en las licitaciones rebaja el coste de los aprovisionamientos de la Administración y reduce el riesgo de corrupción, al incentivar a los participantes a ajustar los precios, aumentar la calidad ofrecida de bienes y servicios y a presentar mayor variedad de ofertas. Por todo ello, es importante que las compras públicas estén bien diseñadas, sean abiertas, transparentes y faciliten la competencia entre los licitadores. Por el contrario, unas condiciones de competencia deficientes pueden derivar en un desaprovechamiento de recursos públicos, en un incremento del riesgo de colusión entre empresas y en problemas de corrupción (CNMC, 2019: p. 6).

En este sentido, distintos organismos nacionales e internacionales vienen destacando desde hace tiempo que el funcionamiento del sistema de contratación español presenta carencias en términos tanto de competencia como de eficiencia.

El Cuadro de Indicadores del Mercado Único («Single Market Scoreboard») de la Comisión Europea analiza, entre otros aspectos, el desempeño (satisfactorio o insatisfactorio) de la contratación pública de los Estados miembros cada Estado Miembro a partir de una serie de indicadores. Pues bien, España viene presentado un desempeño deficiente de forma sistemática en esta área, situándose por debajo de la media europea en la mayoría de los indicadores, y particularmente, con relación a aquellos que miden los principios rectores básicos de una buena contratación: competencia y acceso al mercado de la contratación, así como transparencia/calidad de la información.

El Single Market Scoreboard incluye los 12 indicadores identificados en la Tabla 7, donde se recogen los resultados para España en los dos últimos años con datos publicados.<sup>35</sup>



Tabla 7

## Indicadores sobre desempeño de la contratación pública en España y en la Unión Europea

Indicador	Qué mide	Interpretación	2022		2021		Umbral crítico	Umbral óptimo	
			ES	UE	ES	UE			
[1]	Licitador único (contratos adjudicados en los que solo hay un licitador).	Competencia y burocracia	Mayor número de licitadores significa que los compradores públicos tienen más opciones y pueden obtener una mejor relación calidad-precio.	28%	37%	27%	25%	>20%	≤ 10%
[2]	Procedimientos sin publicidad (procedimientos negociados con una empresa sin publicidad de convocatoria).	Transparencia y competencia	La publicidad de la convocatoria hace más transparente el proceso de selección de licitadores y aumenta la competencia, lo que redundará en una mejor relación calidad-precio.	10%	7%	12%	6%	≥ 10%	≤ 5%
[3]	Tasa de publicación (valor de la contratación publicada en TED en proporción al PIB del Estado miembro).	Acceso y apertura de los mercados de contratación	Mayor transparencia favorece la accesibilidad y apertura de los mercados de contratación pública.	4,3%	5,84%	2,7%	5,9%	< 2,5%	> 5%
[4]	Compra centralizada (procedimientos con más de una entidad contratante)	Racionalización técnica	La compra conjunta posibilita ofrecer mejores precios y oportunidad de compartir conocimientos.	1%	7%	1%	5%	< 10%	≥ 10%
[5]	Criterio de adjudicación (procedimientos cuyo único criterio de selección es el precio).	Precio frente a calidad de contratación	Una excesiva confianza en el precio sugiere que se podrían haber aplicado mejores criterios, lo que daría lugar a una mejor compra.	22%	56%	25%	64%	> 80%	≤ 80%
[6]	Celeridad de la contratación (periodo medio en días entre fecha límite para recibir ofertas y fecha de adjudicación).	Rapidez en la toma de decisiones (días)	Procedimientos excesivamente largos generan sobrecostes y causan incertidumbre tanto a compradores públicos como a empresas.	157	87	152%	99%	> 120	≤ 120
[7]	Contratos adjudicados a PYMES (pequeñas y medianas empresas adjudicatarias).	Barreras a la participación PYMES	Porcentajes bajos podrían indicar la existencia de obstáculos que impiden a PYMES participar en procedimientos de contratación (burocracia, licitaciones sesgadas en perjuicio de PYMES o escasa capacidad de las empresas más pequeñas para competir)	48%	56%	45%	61%	< 45%	> 60%
[8]	Ofertas presentadas por PYMES.	Barreras a la participación PYMES		58%	66%	50%	73%	< 60%	> 80%
[9]	Lotificación (de licitaciones divididos en lotes).	Barreras a la participación PYMES	Porcentajes bajos podrían evidenciar que grandes empresas pueden optar más fácilmente a contratos públicos, y desaprovechamiento de oportunidades que pueden ofrecer empresas más pequeñas.	30%	30%	31%	31%	< 25%	> 40%



Indicador	Qué mide	Interpretación	2022		2021		Umbral crítico	Umbral óptimo	
			ES	UE	ES	UE			
[10]	Información insuficiente de convocatoria de la licitación (contratos adjudicados sin publicación de licitación).	Calidad de los datos	Una puntuación baja significaría mejor comprensión de cómo se han seleccionado a contratistas; mientras que puntuación alta sugiere que compradores públicos no facilitan suficiente información sobre actividades de contratación y, posible infracción de legislación UE.	4%	1%	2%	1%	> 3%	≤ 3%
[11]	Omisión número de registro de empresas adjudicatarias (contratos donde entidad contratante no publica información).	Calidad de los datos	Los números de registro de adjudicatarios y compradores públicos son cruciales para saber quién compra a quién en los distintos procedimientos de contratación. Una puntuación más alta implicaría que compradores públicos no facilitan suficiente información sobre sus actividades de contratación.	29%	46%	29%	29%	> 3%	≤ 3%
[12]	Omisión número de registro de compradores públicos (contratos donde entidad contratante no publica información).	Calidad de los datos		10%	39%	11%	11%	> 3%	≤ 3%

Fuente: elaboración propia a partir del Single Market Scoreboard

Al analizar el cuadro de indicadores, se observa que, para los periodos 2021 y 2022, España se sitúa en los umbrales críticos (desempeño insatisfactorio) establecidos por la Comisión y, en todo caso, por debajo de la media europea (indicadores [1], [2], [4], [6], [8], [10], [11], [12]).

Los servicios del Comisión Europea han venido a reiterar algunas de las debilidades en esta materia (Comisión Europea, 19 de junio 2024: 74, 78):

- i) Si bien la Estrategia Nacional de Contratación Pública aprobada en 2023, como parte de las reformas incluidas en el C.11 del PRTR, tiene como objetivo mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de la contratación pública, se advierte «la ausencia de un catálogo de riesgos identificados y la necesidad de adoptar nuevas medidas a nivel regional para producir los resultados esperados en el ámbito de la política de contratación pública»;
- ii) Algunos de los riesgos identificados bien podrían calificarse de *sistémicos* como, por ejemplo, el aumento de la tasa de procedimientos con un licitador único en los últimos años;
- iii) La competencia y la transparencia en la contratación seguiría evidenciando deficiencias, pues el porcentaje de ofertas únicas y de procedimientos negociados sin publicidad sigue siendo relativamente elevado.

## 5.2. Debilidades en el sistema de transparencia de los fondos MRR destinados a la compra pública: dificultades en la trazabilidad de los contratos de interés

La normativa de contratación pública europea subraya la sustantividad del principio de transparencia como garantía básica en la integridad de la contratación. En este sentido, el Considerando (126) de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, enfatiza que «[l]a trazabilidad y transparencia de la toma de decisiones en los procedimientos de contratación es fundamental para garantizar unos procedimientos adecuados, incluida la lucha eficaz contra la corrupción y el fraude.»

Las prácticas contrarias al principio de integridad en la contratación se encuentran muy vinculadas a la ausencia de transparencia (Gimeno Feliú, 2017, 48–50). Por tanto, la gestión y ejecución de los fondos MRR requieren «de una adecuada transparencia, de forma que se pueda hacer un seguimiento sobre cómo se están asignando y ejecutando los fondos» (TCU, 2023, p. 89).

A partir de lo anterior, tanto la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público («LCSP») como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transpa-



rencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) y la legislación autonómica correlativa, establecen respectivamente obligaciones de publicidad activa de la información contractual a través de los perfiles del contratante y los portales de transparencia. Si bien la finalidad de estos marcos normativos es diferente, ambas legislaciones se complementan favoreciendo la transparencia y rendición de cuentas de la actividad contractual.

Desde la perspectiva de las obligaciones de publicidad y transparencia previstas en la legislación de contratos, en su Informe Trienal relativo a la Contratación Pública en España en 2021, 2022 y 2023, el Ministerio de Hacienda ha valorado positivamente el cumplimiento general de las plataformas de contratación del conjunto del sector público con los requerimientos del Art. 61 de la LCSP, al tiempo que ha subrayado avances importantes en algunas plataformas de contratación con relación a la implementación de herramientas de visualización y análisis de los datos y reutilización.<sup>36</sup>

No obstante, existen algunas deficiencias en la información publicada (Ministerio de Hacienda 2024, pp. 251-252):

- i) Las plataformas de contratación presentan limitaciones para analizar la información alojada debido a la falta de criterio uniforme a la hora de registrar la información, existiendo omisiones, dificultades de acceso o de identificación de datos relevantes. Ello afecta a la calidad de los datos de la contratación pública impidiendo, entre otras cosas, la explotación conjunta de los datos de contratación pública.
- ii) Existe necesidad de introducir mejoras cualitativas y cuantitativas de la calidad del dato en formato abierto y reutilizable;
- iii) Se constatan algunas malas prácticas en la publicidad de la actividad contractual por los órganos de contratación.
- iv) La falta de interoperabilidad de los sistemas de información de las unidades de control y entidades contratantes, obliga al órgano de contratación a tener que publicar, introducir y remitir la misma información de la actividad contractual en distintas ocasiones, lo que aumenta el riesgo de error y discrepancias, incrementando el volumen de carga de trabajo y de responsabilidad de estas unidades.

En línea con lo anterior, en su Informe Fiscalización de la contratación de las CCAA y las Ciudades Autónomas sin órgano de control externo propio correspondiente al ejercicio 2021, el Tribunal de Cuentas detectó incumplimientos relativos a las obligaciones de publicidad y transparencia de la actividad contractual,

principalmente, por parte de las entidades dependientes (TCU, 2023, pp. 88-89).<sup>37</sup>

Las debilidades en materia de transparencia que afectan con carácter general a la contratación han tenido también su reflejo en el contratación vinculada a los fondos MRR.

Aunque entre los principios enunciados por el RMRR, no se encuentra enunciado explícitamente el de transparencia<sup>38</sup>, el Tribunal de Cuentas Europeo ha venido subrayando la importancia de aplicar este principio junto con el de rendición de cuentas de modo coherente y consistente para todos los fondos públicos utilizados, especialmente, en los contextos de crisis (ECA, 10 de octubre, 2014, apartado 26; ECA, 20 de octubre, 2020, apartado 21).

Como perceptores de los fondos MRR, el Art. 34.2 del RMRR impone a los Estados miembros la obligación de hacer mención del origen de la financiación y dotarle visibilidad, «en particular cuando promuevan las acciones y sus resultados, facilitando información coherente, efectiva y proporcionada dirigida a múltiples destinatarios, incluidos los medios de comunicación y el público». En desarrollo de este precepto, el Acuerdo de Financiación entre la UE y España<sup>39</sup> dispone que el Estado miembro deberá disponer de una estrategia nacional para dar a conocer y garantizar el reconocimiento de la contribución del MRR a la recuperación de Europa (Art. 10.a), así como establecer y mantener un espacio web único que proporcione información sobre el MRR y los proyectos relacionados (Art. 10.c). Tales previsiones son reproducidas por el artículo 9.3 de la Orden 1030/2021, de 29 de septiembre.

Respecto de la primera obligación, no existe una estrategia nacional como tal, sino un Manual de Comunicación elaborado por la Secretaría General de Fondos Europeos.<sup>40</sup>

La segunda obligación se ha concretado en el espacio web <https://planderecuperacion.gob.es>.

Pues bien, el TCU (2023, pp. 89-90) ha identificado algunas deficiencias en la transparencia y comunicación de las acciones y resultados de plan:

- i) Existen carencias de información en el espacio web del Plan de Recuperación con relación al cumplimiento de HYO, información presupuestaria desagregada, datos de ejecución por parte de las CCAA, o los principales instrumentos de distribución de los fondos.
- ii) La información proporcionada por los informes de ejecución del PRTR es excesivamente general respecto del estado de implementación de las reformas e inversiones, los principales instrumentos de distribución de los fondos del Plan



(licitaciones, subvenciones y PERTE), la gestión presupuestaria efectuada por el Estado y la asignación de fondos a las CCAA. En consecuencia, estos Informes de Ejecución no facilitan un «seguimiento adecuado y completo de los avances en la ejecución del Plan ni permite ofrecer una visión precisa de su grado de cumplimiento».

A partir de las deficiencias detectadas por nuestro Tribunal de Cuentas, se ha querido comprobar si, efectivamente, es posible realizar un seguimiento del grado de ejecución de las convocatorias de licitaciones, con el fin de: (i) identificar las licitaciones de interés vinculadas al Componente C11 («licitaciones de interés»); (ii) verificar su adecuación a los objetivos establecidos en el CID para dicho componente; (iii) determinar el volumen de ejecución de fondos MRR realizado hasta la fecha.

Para extraer información relevante de las licitaciones de interés, se han manejado, las siguientes fuentes:

el buscador de convocatorias de la web del PRTR; la herramienta ELISA; los Informes de Ejecución del Plan de Recuperación; la PLACSP, incluyendo licitaciones, contratos menores, encargos a medios propios y consultas preliminares al mercado; y la herramienta Open-PLACSP.

Al existir una variedad de fuentes, se ha tratado de determinar cuál o cuáles contienen información pertinente y oportuna en términos cuantitativos y cualitativos, que permita un seguimiento del grado de ejecución de las convocatorias de licitaciones con relación a los objetivos CID del Componente C11.

A pesar de la cantidad de fuentes de publicidad contractual vinculada al PRTR donde recuperar información sobre las licitaciones de interés, sin embargo, nos encontramos con que todas ellas presentan distintas limitaciones, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 8

### Limitaciones de las fuentes de publicidad contractual vinculada al PRTR

Fuentes de publicidad contractual	Información disponible y limitaciones
<b>Buscador de convocatorias web PRTR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A fecha de cierre del este trabajo, incluye unas 22.638 licitaciones.</li> <li>• Permite búsqueda abierta mediante algunos descriptores libres, como por ejemplo «C11», recuperando 46 licitaciones, o la «Orden TER/836/2022» (incluida en la medida C11.I3, hitos [167] y [169] y del objetivo [168] del PRTR), mostrando 15 licitaciones (a la fecha de cierre de este trabajo), siempre que el descriptor utilizado esté incluido expresamente en la descripción del objeto del contrato.</li> <li>• Para ver el detalle de la licitación y, en su caso, comprobar el Componente cuando no aparece indicado en la web del PRTR (expediente <b>2022/7556/1407</b>) es necesario consultar el enlace a la licitación en la plataforma PLACSP.</li> <li>• Hay convocatorias incluidas en la web del PRTR, que en la plataforma de contratación correspondiente constan expresamente excluidas de la financiación a través de fondos del PRTR (expedientes <b>14912572; 713/2022</b>).</li> <li>• No permite descarga en forma reutilizable.</li> <li>• <b>Sólo permite recuperar algunas licitaciones de interés vinculadas al C11.</b></li> </ul>
<b>Herramienta ELISA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite el acceso a «Microdatos de convocatorias resueltas» en formato Excel, que incluye datos agregados de convocatorias de subvenciones o licitaciones dirigidas a agentes económicos que son adjudicatarios finales.</li> <li>• El archivo Excel contiene como campos descriptores, el código de la convocatoria, un título descriptor de su objeto, la dirección URL a la convocatoria y el importe resuelto.</li> <li>• Al no existir campos distintos para las subvenciones y las licitaciones, la extracción de los datos correspondientes a estas últimas, exige aplicar operaciones de filtrado en la tabla Excel (por ejemplo, mediante la supresión de los datos relativos a las subvenciones, al estar unificados en la Base de Datos Nacional de Subvenciones).</li> <li>• <b>No permite recuperar ninguna licitación de interés vinculada al Componente C11.</b></li> </ul>
<b>Informes Anuales de Ejecución</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No incluyen información desagregada de las convocatorias.</li> <li>• Su estructura y bloques de materias abordadas son diferente sen cada anualidad. Tanto en los Informes 2021 y 2022, se incluye una descripción general de los avance logrados en Políticas Palancas del Plan, incluyendo las inversiones vinculadas al C11. En cambio, en el III y IV Informe correspondientes al 2023, se omite esta información, y sólo se ofrece la inversión agregada total desembolsada por Componente.</li> <li>• <b>Permite identificar algunas licitaciones de interés vinculadas al C11, pero sin identificación del expediente de contratación.</b></li> </ul>



Fuentes de publicidad contractual	Información disponible y limitaciones
<b>Boletines semanales e histórico consolidado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Boletines semanales publicados en la web del PRTR contienen una recopilación formato Excel de las licitaciones, ayudas, subvenciones y otras actuaciones del Plan de Recuperación publicadas en el BOE y los boletines oficiales de las comunidades autónomas.</li> <li>• Los descriptores incluidos en las tablas muestran la entidad a la que está vinculada cada convocatoria, una descripción de la convocatoria, el Componente (Reforma/Inversión) al que está vinculada la convocatoria, el importe general, la fecha y un enlace directo a la publicación.</li> <li>• Cada Boletín semanal, incluye una página Excel con los datos históricos consolidados, que incluye los descriptores indicados.</li> <li>• Aunque es posible recuperar licitaciones de interés vinculadas al Componente C.11 mediante operaciones de filtrado en las tablas Excel (por ejemplo, marcando los «Anuncios de formalización» de los contratos más el componente «C.11»), los campos incluidos no permiten extraer información suficiente que permita realizar análisis cualitativo de las licitaciones de interés.</li> <li>• <b>Aunque permite recuperar las licitaciones de interés vinculadas al C11, se han recuperado a través de otras fuentes algunas adjudicaciones vinculadas a dicho componente que no figuran en el archivo histórico consolidado.</b></li> </ul>
<b>PLACSP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite recuperar licitaciones vinculadas a los fondos del Plan de Recuperación y al programa REACT-UE a través del campo «Fuente de Financiación UE».</li> <li>• El campo «Fuente de Financiación UE» no es aplicable a la contratación menor, a los encargos a medios propios y a las consultas preliminares al mercado («CPM»).</li> <li>• A fecha de cierre de este trabajo, la Plataforma constan 22.259 licitaciones, de las cuales, 15.847 estarían resueltas.</li> <li>• El componente/inversión puede aparecer identificado en la descripción del objeto, en el detalle de la licitación, o en algunos de los documentos contractuales asociados al expediente (por ejemplo, Memoria justificativa o Pliegos), lo que exige la consulta individualizada de cada expediente <b>[036/2023-CONTR, C11. I3 según PCAP; 065/2023-CONTR, C11.I3]</b>.</li> <li>• Para algunos contratos, la plataforma solo indica que la fuente de financiación está asociada al PRTR, pero no se especifica ni en la plataforma ni en los documentos contractuales el componente/inversión al que se vincula el contrato <b>[CB05437/2021]</b>.</li> <li>• <b>No permite recuperar contratos por «componente/inversión», por lo que no es posible identificar si el contrato está vinculado al Componente C11, salvo que se consulten los documentos contractuales (Memorias justificativas, Pliegos) publicados en la plataforma (siempre y cuando dicha información aparezca explícita).</b></li> </ul>
<b>OpenPLACSP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requiere descarga de la herramienta OpenPLACSP en el equipo local del usuario, así como los archivos comprimidos por (años/meses) en formato ATOM para generar los correspondientes archivos xlsx a partir de los conjuntos de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda.</li> <li>• Los conjuntos de datos abiertos contienen información relativa a las licitaciones publicadas por los órganos de contratación que tienen su perfil del contratante en la PLACSP, excluyendo la contratación menor (2012-2024); las licitaciones publicadas mediante mecanismos de agregación por entidades del Sector Público que no tienen su perfil del contratante dado de alta en la PLACSP, excluyendo la contratación menor (2016-2024); los contratos menores (2018-2024), los encargos a medios propios (desde 1 de julio de 2021); y las consultas preliminares al mercado (desde el 1 de abril de 2022) publicados por los órganos de contratación que tienen su perfil de contratante en la PLACSP.</li> <li>• La información de salida generada por la herramienta incluye más de 40 campos seleccionables a través de la herramienta, lo que permite un análisis cualitativo de las licitaciones (por ejemplo, con relación al cumplimiento de los indicadores del Single Market Scoreboard).</li> <li>• Permite recuperar los contratos vinculados a los fondos MRR, seleccionando el campo «Financiación Europea y fuentes». A partir de enero 2024, posibilita, además, la recuperación de las licitaciones de interés a través de un nuevo campo, «Descripción de la financiación europea», mediante operaciones de filtrado utilizando distintos descriptores, como «Componente 11», «C11», «Política Palanca IV», «Modernización Administraciones Públicas», «11». Este campo está disponible para los conjuntos de datos publicados por mes, pero no así en el archivo consolidado del año.</li> <li>• Cuando se incluye el campo «Descripción de la financiación europea», no siempre aparece identificado el Componente al que se encuentra vinculada la licitación (así, por ejemplo, en los contratos adjudicados correspondientes al mes de abril 2024, 2023/CALV00/700-006/00003, TSA0074899-8, 38/23, OM2023/28, SUMINISTROS 3/24, 668/2022, 2023/ABS0BR010, 2024/407554/006-013/00001, OM2023/24, 2023/407554/006-013/00003, 17/2023 SETM, EXP2023/014339).</li> <li>• <b>Sólo es posible recuperar licitaciones de interés vinculadas al C.11 a partir de enero 2024 para el conjunto de datos correspondiente a las licitaciones publicadas por los órganos de contratación que tienen su perfil del contratante en la PLACSP, excluyendo la contratación menor, y siempre que en el campo descriptor correspondiente se haya incluido expresamente alguna referencia al Componente C11.</b></li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de consulta de fuentes de publicidad contractual



Las limitaciones identificadas impiden, en consecuencia, verificar el número total de convocatorias de licitaciones realizadas y resueltas con vinculación al componente C11, a sus medidas concretas, y a sus correspondientes HYO. Como consecuencia de lo anterior, tampoco ha sido posible determinar el volumen de fondos movilizados para financiar las compras públicas incluidas en el Componente C11.

### 5.3. Debilidades en el diseño de los sistemas de gestión y control

Al analizar la propuesta del RMRR presentada en su momento por la Comisión, el Tribunal de Cuentas Europeo ya advirtió de «la importancia de unas medidas eficaces contra el fraude y las irregularidades para prevenir los riesgos derivados de la existencia de recursos adicionales importantes que deben gastarse en un plazo breve, como sucede con el MRR» (ECA, 20 de octubre, 2020, apartado 61).

La legalidad y la regularidad del gasto y, por tanto, la protección de los intereses financieros de la Unión, es cubierta por el Art. 22 del RMRR exigiendo (i) que las medidas de apoyo al MRR se ajusten al Derecho aplicable nacional y de la Unión, especialmente, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses; (ii) que no se produzcan incumplimientos graves de las obligaciones establecidas en los acuerdos de financiación entre el Estado miembro y la Comisión, particularmente en materia de doble financiación; (iii) que los Estados miembros dispongan de un sistema de control interno eficaz y eficiente y recuperar los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto; (iv) si los Estados miembros no recuperan algún importe pagado indebidamente en caso de fraude, corrupción o conflicto de intereses, la Comisión podrá recuperar el importe correspondiente. En todo caso, y de acuerdo con el Art. 19(3)(j) del RMRR, corresponde a la Comisión Europea velar por que los Estados miembros establezcan los sistemas de control apropiados para proteger los intereses financieros de la UE.

En la primera de las auditorías del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el MRR, el Tribunal examinó la idoneidad de la evaluación de los PRR nacionales efectuada por la Comisión con relación a las disposiciones de ejecución, seguimiento, auditoría y control de los Estados miembros. A juicio del Tribunal aunque la evaluación de estas disposiciones fue adecuada por parte de la Comisión, a menudo se condicionó el primer pago al cumplimiento pendiente de determinados requisitos (hitos) en los Planes presentados, especialmente, en los casos en que no existían sistemas

de control previamente implementados, como era el caso de España, Italia y Grecia (ECA, 8 de septiembre, 2022, apartados 106-111).

En el caso concreto de España, la evaluación positiva del PRTR se supeditó a que se incluyeran en el Plan los hitos [159] y [173].<sup>41</sup>

Con relación al hito [159], este se concretó en la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre.<sup>42</sup> El hito [H173] se concretó en el desarrollo e implementación (gradual) del sistema informático para la coordinación y seguimiento del PRTR, denominado «CoFFEE-MRR», estando prevista su finalización operativa para el primer semestre de 2022, y permitiendo a los responsables la carga del plan, monitorización y seguimiento de la ejecución, preparación y envío de las solicitudes de pago, tratamiento de los desembolsos y explotación de la información. Sin embargo, su implementación ha sufrido demoras hasta el punto de que para el bienio 2022-2023 aún estarían previstas actuaciones en distintos módulos del sistema COFFEE-MRR para dotarles de operatividad (TCU, 2023, pp. 43-45).

Aunque el cumplimiento de este último hito fue evaluado satisfactoriamente por la Comisión en la primera solicitud de pago realizada por España (Comisión Europea, 3 de diciembre 2021, 122-123), nuestro Tribunal de Cuentas objetó que, en realidad, su cumplimiento había sido interpretado por las autoridades españolas «en el sentido de que el sistema debía estar bien diseñado, pero no necesariamente para que, en ese momento, estuviera completamente operativo». En consecuencia, el informe de auditoría exigido por la CID para acreditar el cumplimiento satisfactorio de este hito se habría basado en el mero diseño de los distintos módulos del sistema, pero no en su funcionamiento u operatividad real (TCU, 2023, p. 68).

Tal circunstancia no puede sino constituir un riesgo para el control efectivo del adecuado uso de los fondos para los fines previstos, teniendo en cuenta que el retraso en el desarrollo de COFFEE-MRR obligó a una tramitación manual de las dos primeras solicitudes de pago, efectuadas el 19 de noviembre de 2021 y el 30 de abril de 2022 (TCU, 2023, p. 42).

Para el Tribunal de Cuentas Europeo el hecho de «no disponer de un sistema de control plenamente funcional conlleva el riesgo de que los intereses financieros de la UE no se protejan suficientemente hasta que se cumplan tales hitos» (ECA, 8 de septiembre, 2022, apartados 106-111).

A lo anterior debe añadirse limitaciones en la fiabilidad de los datos (existencia de errores, inclusión de partidas no subvencionables) notificados a la Comisión por los Estados miembros relativos al cumplimiento efectivo de los HYO. En función de las diferentes prácti-



cas entre las autoridades de auditoría en relación con el calendario de sus controles del cumplimiento de los HYO, algunos errores sólo pueden ser detectados con carácter *ex post*, es decir, después de que el país haya presentado su solicitud de pago y la Comisión haya finalizado la evaluación del cumplimiento de los HYO. Este enfoque plantea riesgos en cuanto a la fiabilidad de los controles y la exactitud de los datos sobre el cumplimiento efectivo de los HYO (ECA, 24 de octubre, 2023, apartados 58-63).

Finalmente, el Tribunal de Cuentas Europeo también ha señalado deficiencias en el diseño del MRR con relación a las medidas de control del fraude a los intereses financieros de la Unión: (i) No se han desarrollado plenamente la notificación sobre el fraude ni las directrices para corregir insuficiencias en los sistemas de los Estados miembros; (ii) la notificación sobre el fraude carece de un enfoque centralizado y estandarizado; (iii) la falta de información centralizada y normalizada sobre el fraude y otras actividades ilegales que afecten a los pagos del MRR registrada en el sistema de gestión de irregularidades supone que los datos disponibles para respaldar las auditorías de sistemas de planificación y selección son incompletos; (iv) no se informa de las contrapartes no fiables (perceptores finales) en el sistema de detección precoz y exclusión y tampoco se las excluye de recibir financiación de la UE. Sin embargo, las modificaciones propuestas en las disposiciones del Reglamento Financiero (refundición) prevén que así sea<sup>43</sup> (ECA, 8 de marzo, 2023, apartados 80-84, 95).

Las deficiencias señaladas en el diseño del MRR pueden influir en la configuración de los Planes nacionales y replicarse en sus sistemas de control.

#### 5.4. Debilidades en la evaluación del rendimiento de los PRR

La ejecución del MRR presenta un modelo de gasto especial, si se compara con otros programas de la Unión donde la legalidad y regularidad del gasto dependen principalmente de la subvencionabilidad del beneficiario, del proyecto y de los costes declarados (identificables y verificables), y del cumplimiento tanto de las normas de la Unión y nacionales sobre contratación pública y ayudas de Estado. Más concretamente, la condición para el pago a los Estados miembros con cargo al MRR es el cumplimiento satisfactorio de los HYO vinculados a la ejecución de reformas y proyectos de inversión específicos y predefinidos en las Decisiones de Ejecución del Consejo.<sup>44</sup>

A efectos de una buena gestión financiera, el Considerando (53) del RMRR, subraya el carácter «orien-

tado a los resultados» de este instrumento, debido a que los pagos periódicos de la Comisión a los Estados miembros se basan en el cumplimiento satisfactorio de HYO previamente acordados entre las partes, y no en el reembolso de gastos subvencionables, como ocurre con la mayoría de los demás programas de la UE. Para el Tribunal de Cuentas Europeo, esta orientación a resultados representa la medida del rendimiento de los PRR nacionales, entendiendo por «rendimiento» «el grado en que una acción, proyecto o programa financiado por la UE cumple sus objetivos y hace buen uso de los fondos» (ECA, 24 de octubre, 2023, apartado 24).

Los dos elementos principales que configuran el marco de seguimiento del rendimiento del MRR son los HYO y los llamados «indicadores comunes». Los HYO miden los avances de los Estados miembros en la ejecución de las inversiones y reformas incluidas en sus PRR nacionales y, por tanto, la consecución del objetivo específico del MRR. Los HYO CID son aquellos cuyo cumplimiento ha de ser acreditado en la presentación de la solicitud de desembolso, mientras que los HYO identificados en las Decisiones Operativas sirven para la monitorización de los primeros (TCU, 2023, p. 40).<sup>45</sup>

En el caso de los doce indicadores comunes, su finalidad es informar sobre los avances del MRR y facilitar el seguimiento y la evaluación de los avances hacia la consecución de los objetivos, específico (proporcionar ayuda financiera a los Estados miembros para alcanzar los HYO de sus PRR) y general del MRR (aplicación y avances efectivos de los PRR en cada uno de los seis pilares)<sup>46</sup> (ECA, 24 de octubre, 2023, apartado 22).

A su vez, cada uno de los seis pilares viene definido por ámbitos políticos de importancia definidos en los Considerandos (11) al (16) RMRR. Las distintas medidas incluidas en los PRR nacionales deberán estar vinculadas a los pilares a través de los correspondientes ámbitos políticos.<sup>47</sup>

En el caso de los indicadores comunes, debe indicarse que fueron introducidos tardíamente para completar el RMRR por el Reglamento Delegado (UE) 2021/2106 de la Comisión, y después de que ya se hubiera aprobado la mayoría de los PRR nacionales<sup>48</sup>. Este retraso supuso que los Estados miembros que empezaron antes a ejecutar sus PRR tuvieran a veces dificultades para recopilar la información requerida o que implementaran una metodología diferente para medir sus realizaciones a la que posteriormente se estableció (ECA, 24 de octubre, 2023, apartado 22).

Aunque el Tribunal de Cuentas Europeo considera complementarios los HYO y los indicadores comunes, sin embargo, debido a deficiencias en su concepción



y diseño, «no son suficientes para ofrecer una visión completa de la contribución de las medidas a los objetivos del MRR y, por consiguiente, no cubren plenamente todos los aspectos del rendimiento del MRR» (ECA, 24 de octubre, 2023, apartados 26-36, 41-48).

En la tabla siguiente, se describen algunas de las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas Europeo en los HYO y en los indicadores que limitarían la evaluación del rendimiento de los PRR nacionales.

Tabla 9

### Limitaciones en la evaluación del rendimiento de los PRR nacionales

#### Limitaciones en el diseño de los HYO

##### Concreción de los HYO en los PRR

- Variable nivel de claridad en su definición y alcance en los PRR nacionales (en algunos casos insuficiente);
- Discrepancias entre los requisitos para alcanzar los HYO contenidos en las CID y la información facilitada en los mecanismos de verificación de las Disposiciones Operativas;
- Los HYO de una medida específica de los PRR no siempre abarcan todas las etapas clave de su ejecución.
- Algunos HYO finales no indican que dicha medida se haya completado.

##### HYO orientados a realizaciones en lugar de resultados e impactos

- Los HYO de los PRR están orientados principalmente a medir realizaciones (lo que se produce o se lleva a cabo con los recursos asignados a una actuación), pero no a resultados (cambios inmediatos que surgen para los destinatarios directos al final de su participación en una actuación), o a impactos (consecuencias socioeconómicas a largo plazo que pueden observarse después tras la finalización de una actuación, y que pueden afectar a los destinatarios directos o indirectos de la actuación).
- Por tanto, los HYO solo evalúan la consecución de una medida específica y, en general, no proporcionan información suficiente sobre su contribución al objetivo general del MRR.

#### Limitaciones en el diseño de los indicadores comunes

##### Cobertura parcial de los objetivos general y específico del MRR por los indicadores comunes

- Los indicadores comunes no abarcan plenamente los seis pilares, pues existen ámbitos políticos definidos en el RMRR no cubiertos por los indicadores comunes. Así ocurriría con los ámbitos políticos del pilar 5 (entre otros, la lucha contra el fraude, supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales, continuidad de las actividades y del servicio público en casos de crisis, eficacia de los sistemas judiciales) no cubiertos por los indicadores comunes con relación al pilar 5.
- En el examen de los cuadros de correspondencias facilitados voluntariamente por 16 Estados miembros a petición de la Comisión (España no participó), el 36% de las medidas previstas en los PRR nacionales no contribuyen a ninguno de los indicadores comunes.

##### Indicadores comunes orientados a realizaciones en lugar de resultados e impactos

- Contrariamente a lo que afirma la Comisión en sus orientaciones sobre los indicadores comunes (2022), los indicadores comunes no suelen reflejar los efectos de la ayuda en los perceptores o el cambio en su situación.
- Ninguno de los indicadores comunes hace referencia explícita al impacto.

Fuente: elaboración propia a partir ECA (24 de octubre, 2023)

Junto a las limitaciones en el diseño de los indicadores comunes en el MRR, a nivel interno, deben añadirse las vicisitudes explicadas con relación al sistema COFFE-MRR que pueden afectar también al seguimiento adecuado de los HYO. La situación descrita por el TCU resulta muy ilustrativa: «La actualización

de la información de cumplimiento de los indicadores debe producirse con la carga de información en el sistema informático (COFFEE-MRR) por las entidades ejecutoras y que, de manera automática, ha de generar unos informes de seguimiento de los subproyectos, proyectos y medidas. Al no ser posible la carga de in-



María Estrella Gutiérrez David  
Modernización de las Administraciones y compra pública vinculada al mecanismo de recuperación y resiliencia:  
riesgos y debilidades en materia de integridad

formación en el sistema informático COFFEE-MRR relativa a la ejecución, la información sobre el grado de avance y el estado de ejecución de HYO se basa en datos contables del servicio 50 de los PGE, que no están disponibles para diversas entidades (CCAA, Entidades Locales (EELL) y, en su caso, otras ejecutoras de la Administración Institucional del Estado), con el riesgo de que el control no se esté ejerciendo de manera uniforme» (TCU, 2023, pp. 40-41).

Se han analizado los Informes anuales de ejecución del PRTR publicados hasta la fecha correspondientes a 2021, 2022 y 2023 para ver si existe alguna evaluación del rendimiento por HYO y por indicadores comunes, teniendo en cuenta que estos últimos fueron introducidos en la metodología de evaluación del rendimiento de los Planes nacionales con posterioridad a la aprobación del Plan español. Pues bien, los informes examinados sólo contienen referencias generales a la consecución de HYO y ninguna referencia a los indicadores comunes.

## 5.5. Debilidades en las capacidades administrativas

Buena parte de las reformas incluidas en el Componente C11 tienen por objeto el refuerzo de las capacidades administrativas para la gestión, ejecución y control de los fondos MRR en el marco del Plan nacional. Así, por ejemplo las medidas C11.R1, C11.R2, C11.R4 y C11.5 y sus HYO asociados, como los hitos [144] (reducción temporal del empleo), [145] (refuerzo de la cooperación interterritorial), [152] (mejora de la eficiencia de los procedimientos judiciales), [157] (medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y ejecución del PRTR), [158] (creación de nuevos órganos de gestión del PRTR), [159] (procedimiento y formato de la información a proporcionar por las entidades del sector público estatal, autonómico y local para el seguimiento de los HYO).

Sin embargo, dentro del Semestre Europeo de 2024, en las Recomendaciones dirigidas a España en materia de políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias, el Consejo europeo ha seguido insistiendo en la necesidad de «reforzar la capacidad administrativa para gestionar los fondos de la UE, acelerar las inversiones y mantener el impulso en la aplicación de las reformas» y «hacer frente a los retos pertinentes, para posibilitar la ejecución continuada, rápida y eficaz del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU, garantizando la realización de las reformas y las inversiones a más tardar en agosto de 2026» (Recomendación 2).<sup>49</sup>

Teniendo en cuenta que los PRR deben ser compatibles con los retos y prioridades pertinentes de cada

país determinados en el marco del Semestre Europeo<sup>50</sup>, una lectura sosegada de las advertencias del Consejo permite identificar la existencia de posibles debilidades en el diseño del PRTR que podrían afectar a la adecuada absorción y ejecución de los fondos europeos del MRR.<sup>51</sup>

Entre estas debilidades en el diseño del PRTR cabrían destacar: (i) una insuficiente capacidad administrativa; (ii) la falta de mecanismos adecuados de coordinación entre las Administraciones involucradas en la gestión de los fondos; (iii) la inadecuada racionalización de los procedimientos administrativos; (iv) la concentración de buena parte de las inversiones hacia el final del periodo de ejecución, teniendo en cuenta el tamaño y complejidad de las reformas e inversiones incluidas en el PRTR; (v) o la falta implementación de un sistema adecuado de gobernanza del PRTR que asegure a participación efectiva de todas las partes interesadas, particularmente, de las Administraciones autonómicas y locales y de los interlocutores sociales.

En una línea similar, aunque el Tribunal de Cuentas Europeo reconoce que el Plan de Recuperación y Resiliencia español incluye «reformas específicas para modernizar la administración pública del país reforzando su marco de contratación pública, mejorando los procedimientos de contratación y el desarrollo de un sistema para gestionar y hacer un seguimiento de la aplicación del MRR», la finalización de algunas medidas no ha sido «tan rápida como se esperaba», y existen «dificultades para planificar adecuadamente los recursos humanos y garantizar los recursos necesarios (especialmente a nivel autonómico) a efectos de la ejecución del MRR» (ECA, 2 de agosto, 2024, apartado 70).

## 6. Conclusiones preliminares

A continuación se sistematizan las conclusiones preliminares de los dos ejes principales de este trabajo orientados a identificar: las reformas e inversiones vinculadas a la contratación pública y al seguimiento y control de los fondos en el marco del Componente C11 del PRTR; los riesgos y debilidades endógenos y exógenos de la contratación vinculada a los fondos MRR. Se han considerado, además, las limitaciones en cuanto al alcance temporal y material de este trabajo que pueden afectar al valor prospectivo de estas conclusiones.



## 6.1. Reformas e inversiones vinculadas a la contratación pública y al seguimiento y control de los fondos en el marco del Componente C11 del PRTR

(i) A partir del marco metodológico del Sistema Nacional de Integridad (SNI) propuesto por Transparencia Internacional, se ha identificado y sistematizado el conjunto de reformas e inversiones, hitos y objetivos vinculados al Componente C11, «Modernización de las Administraciones Públicas» en materia de contratación pública.

(ii) En el marco del Componente C11, las reformas han ido dirigidas a reforzar el marco de la contratación pública y su gobernanza de acuerdo con las Recomendaciones Específicas por País (REP) dentro del Semestre Europeo; mientras que las inversiones se han materializado fundamentalmente en convocatorias de licitaciones.

(iii) En particular, se han previsto licitaciones financiadas mediante ayudas no-reembolsables para la adjudicación de (i) proyectos de apoyo a la transformación digital de la AGE dentro del 4T 2023 con un coste estimado de 960 M€ (objetivo [161]); proyectos tractores de digitalización de la AGE para transformación digital del sector salud, de la Administración de Justicia, en materia de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Plan de Digitalización Consular, y otros ámbitos de la AGE dentro del 4T 2023 con un coste estimado de 1205 M€ (objetivo [O165]); la transformación digital y modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, del Servicio Nacional de Salud y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, y el PERTE Salud de Vanguardia dentro del 2T 2025 con un coste estimado de 1.130 M€ (objetivo [O168]). Asimismo, y tras la Adenda 2023, están previstas también licitaciones financiadas mediante préstamos para proyectos de refuerzo de las capacidades de ciberseguridad de la Administración Pública en los ámbitos de la prevención y la detección, protección y respuesta frente a ciber-amenazas (Proyecto Ciber) dentro del 2T 2025 y 2T2026 con un coste estimado 2.157,25 M€ (objetivos L89 y L17).

## 6.2. Riesgos y debilidades para la integridad de la contratación vinculada al PRTR

(iv) El marco metodológico del SNI también ha permitido identificar algunos de los riesgos y debilidades (endógenos y exógenos) del sistema de contratación español vinculados a la ejecución de los fondos del PRTR.

(v) Entre los riesgos se incluyen la posible corrupción y el fraude, el incumplimiento de las normas en materia de contratación, los cuellos de botella en la ejecución de los fondos MR o el rendimiento ineficiente del Plan.

(vi) Dichos riesgos podrían materializarse a la vista de las debilidades endógenas y exógenas identificadas. Entre las primeras se encuentran la persistencia de patologías sistémicas de nuestro sistema de contratación en términos de competencia y eficiencia, las limitaciones en la trazabilidad y transparencia de la contratación vinculada al PRTR, las insuficiencias en la capacidad administrativa, o las deficiencias en el propio diseño del PRTR y de sus mecanismos de control y evaluación del rendimiento. Entre los factores de riesgo exógenos se encontrarían las limitaciones en el propio diseño del mecanismo del MRR que habría condicionado, en su caso, la configuración de los Planes nacionales.

## 6.3. Limitaciones temporales del objeto de estudio

(vii) La ejecución de los fondos MRR vinculados al PRTR, así como las licitaciones asociadas, se encuentran en aún en fase de implementación. A esto debe añadirse que, al menos, las licitadas previstas para el Componente C11, en buena parte, se han proyectado para ser desarrolladas en los dos últimos años de vigencia del mecanismo MRR.

(viii) Desde el punto de vista temporal, sólo es posible, por tanto, realizar una radiografía prospectiva con todas las cautelas y limitaciones, teniendo en cuenta que aún queda pendiente la verificación de HYO asociados a estas inversiones.

(ix) Ello significa que aún resulta imposible medir resultados e impactos, y por tanto, el rendimiento del Componente C11, especialmente con relación a las licitaciones previstas. Se ignora de momento hasta qué punto las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas Europeo en el diseño del mecanismo MRR en este ámbito afectarán a los PRR y, por tanto, al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español.

(x) Estas limitaciones podrían extrapolarse al conjunto de la compra pública vinculada al PRTR.

## 6.4. Limitaciones materiales del objeto de estudio

(xi) La información disponible sobre la ejecución del PRTR, y por tanto, sobre la compra pública vinculada al Plan es cambiante (debido a su vigencia tempo-



ral), amplia y dispersa, procedente de distintas fuentes que, con frecuencia, utilizan descriptores e indicadores distintos.

(xii) A medida que transcurre el periodo de ejecución de los fondos MRR, estas fuentes de información se van ampliando (por ejemplo, la herramienta ELISA ha estado disponible a partir del 2024).

(xiii) Esta mutabilidad y variedad de las fuentes de información hace que, desde el punto de vista de la transparencia y trazabilidad de las licitaciones vinculadas al Componente C11, las distintas fuentes de información contractual consultadas presentan limitaciones cuantitativas y cualitativas, fundamentalmente porque no es posible a fecha de hoy recuperar en su totalidad los contratos de interés mediante descriptores específicos que identifiquen el componente en cuestión.

(xiv) Dichas limitaciones impiden, en consecuencia, verificar el número total de convocatorias de licitaciones realizadas y resueltas con vinculación al componente C11 y/o a sus medidas concretas. Como consecuencia de lo anterior, tampoco ha sido posible determinar el volumen de fondos movilizados para financiar las compras públicas incluidas en el Componente C11.

(xv) Las limitaciones cuantitativas y cualitativas pueden extrapolarse al conjunto de la compra pública licitada hasta la fecha en el marco del PRTR.

## 6.5. Reflexiones a futuro

(xvi) Desde el punto de vista de las obligaciones de transparencia interna, las evaluaciones de la Comisión Europea y la supervisión de otros órganos de control (Tribunales de Cuentas, la OLAF, la Fiscalía Europea, Fiscalía Anticorrupción, Intervención General del Estado, entre otros) dirán si los riesgos para la integridad de la contratación aquí identificados (u otros) se han materializado o no.

(xvii) Desde el punto de vista de la transparencia externa (Art. 34.2 RMRR), a la vista de las limitaciones materiales de las fuentes de información, se plantea que la recuperación, exploración y análisis de los datos vinculados a los contratos de interés ejecutados y que se adjudiquen a futuro necesitaría, mínimamente, de herramientas adecuadas de web scraping a partir de la metodología y conclusiones preliminares aquí formuladas.

## 7. Referencias bibliográficas

- Comisión Europea. (12 junio, 2024). *Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the fourth payment request submitted by Spain on 20 December 2023, transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission*. [https://commission.europa.eu/document/download/e8b93743-5a80-4c10-9caa-4dabedc95728\\_en?filename=C\\_2024\\_4171\\_1\\_EN\\_annexe\\_acte\\_autonome\\_nlw\\_part1\\_v2\\_1.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/e8b93743-5a80-4c10-9caa-4dabedc95728_en?filename=C_2024_4171_1_EN_annexe_acte_autonome_nlw_part1_v2_1.pdf)
- Comisión Europea. (19 de junio, 2024). Commission Staff Working Document 2024 Country Report — Spain. Accompanying the document. Recommendation for a Council Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Spain (SWD(2024) 609 final).
- Comisión Europea. (21 de febrero, 2024). *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Fortalecer la UE mediante reformas e inversiones ambiciosas*, COM(2024) 82 final.
- Comisión Europea. (27 septiembre, 2022). *Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the second payment request submitted by Italy on 28 June 2022, transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission*. [https://commission.europa.eu/document/download/fcb7412a-1b9f-407f-ac14-16ae5dea9464\\_en?filename=c\\_2022\\_6989\\_1\\_annexe\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/fcb7412a-1b9f-407f-ac14-16ae5dea9464_en?filename=c_2022_6989_1_annexe_en.pdf).
- Comisión Europea (3 de diciembre, 2021). *Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the first payment request of November 11 2021 submitted by Spain transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission*. [https://commission.europa.eu/document/download/183d154f-dd37-4220-b542-3ad88cfd2052\\_en?filename=rrf-preliminary-assessment-1st-payment-request-spain.pdf&prefLang=es](https://commission.europa.eu/document/download/183d154f-dd37-4220-b542-3ad88cfd2052_en?filename=rrf-preliminary-assessment-1st-payment-request-spain.pdf&prefLang=es).
- Comisión Europea. (8 de noviembre, 2021). *Annex to the Commission Decision approving the Operational Arrangements between the Commission and Spain pursuant to Regulation (EU) 2021/241*. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Documents/2021/101121-CountersignedES-FirstCopy.pdf>.
- Comisión Europea. (25 de enero, 2021). *Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans - Part. 1*. SWD(2021) 12 final.
- Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia (CNMC). (2019). *E/CNMC/004/18 radiografía de los procedimientos de contratación pública en España*. <https://www.cnmc.es/file/185659/download>.



- Consejo de la Unión Europea. (7 de julio, 2021). *Anexo Revisado de la Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España*. 2021/0156(NLE). ST\_10150\_2021\_ADD\_1\_REV\_2.
- Consejo de la Unión Europea. (2 de Mayo, 2024). *Anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo por la que se modifica la Decisión de Ejecución, de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España*. 2024/0099(NLE). ST\_9303\_2024\_ADD\_1.
- European Public Prosecutor's Office (EPPO). (2024). *EPPO Annual Report 2023*. [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-03/EPPO\\_Annual\\_Report\\_2023.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-03/EPPO_Annual_Report_2023.pdf).
- Gimeno Feliú, J. M. (2017). Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 7, 45–67. <https://doi.org/10.24965/real.v0i7.10419>.
- Gobierno de España. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan\\_Recuperacion\\_Transformacion\\_Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf).
- Gobierno de España. (2023a). *Adenda Segunda Fase del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España. Impulso a la Industrialización Estratégica*. [https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/02102023\\_adenda\\_plan\\_recuperacion\\_documento\\_completo.pdf](https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/02102023_adenda_plan_recuperacion_documento_completo.pdf).
- Gobierno de España. (2023b). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 11. Modernización de las Administraciones Públicas*. [https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/03102023\\_adenda\\_plan\\_de\\_recuperacion\\_componente11.pdf](https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/03102023_adenda_plan_de_recuperacion_componente11.pdf).
- Junta Consultiva de Contratación del Estado (JCCE). (23 de diciembre, 2021). *Aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. [https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Documents/Instrucci%C3%B3n%2023%20diciembre\\_JCCPE.pdf](https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Documents/Instrucci%C3%B3n%202023%20diciembre_JCCPE.pdf).
- Ministerio de Defensa. (2022). *Guía orientativa sobre aspectos a incorporar en los expedientes y pliegos rectores de contratos financiados con fondos procedentes del Plan de Recuperación, transformación y Resiliencia*. Subdirección General de Contratación de la Dirección General de Asuntos Económicos.
- Ministerio de Hacienda. (2024). *Informe Trienal relativo a la Contratación Pública en España en 2021, 2022 y 2023*. <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Junta%20Consultiva/Informe-Trienal-2021-2022-2023.pdf>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2024). *Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement*, OECD/LEGAL/0369.
- Oficina de Supervisión y Regulación de la Contratación Pública (OIReScon). (28 de diciembre de 2022). *Estrategia Nacional de Contratación Pública*. <https://contratacion-delestado.es/b2b/noticias/ENCP.pdf>.
- Tribunal de Cuentas Europeo (ECA) (10 de octubre, 2014). *Los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE : lagunas, redundancias y desafíos*, Oficina de Publicaciones. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR14\\_01/QJ0214776ESC.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR14_01/QJ0214776ESC.pdf).
- Tribunal de Cuentas Europeo (ECA). (20 de octubre, 2020). *Dictamen N.º 6/2020 [con arreglo a los artículos 287, apartado 4, y 322, apartado 1, letra a), del TFUE] sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia [COM(2020) 408]*. Diario Oficial de la Unión Europea, C 350/1.
- Tribunal de Cuentas Europeo (ECA). (8 de septiembre, 2022). *Informe Especial 21/2022: La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia - es adecuada en general, pero persisten los riesgos en la ejecución*. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22\\_21/SR\\_NRRPs\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_21/SR_NRRPs_ES.pdf).
- Tribunal de Cuentas Europeo (ECA). (8 de marzo, 2023). *Informe Especial 07/2023: Concepción del sistema de control de la Comisión para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR-2023-07/SR-2023-07\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR-2023-07/SR-2023-07_ES.pdf).
- Tribunal de Cuentas Europeo (ECA). (2 de abril, 2024). *Instrumento Europeo de Recuperación: ¿deberá reembolsarlo la próxima generación? Newsletter*. [https://www.eca.europa.eu/es/news/NEWS2024\\_04\\_NEWS-LETTER\\_03](https://www.eca.europa.eu/es/news/NEWS2024_04_NEWS-LETTER_03).
- Tribunal de Cuentas Europeo (ECA). (24 de octubre, 2023). *Informe Especial 26/2023: Marco de seguimiento del rendimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia — Se miden los avances en la ejecución, pero no se refleja suficientemente el rendimiento*. [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-26/SR-2023-26\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-26/SR-2023-26_ES.pdf).
- Tribunal de Cuentas Europeo (ECA). (2 de agosto, 2024). *Informe Especial 13/2024: La absorción de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia — Sigue avanzando aunque con retraso y persisten los riesgos en la finalización de las medidas y, por tanto, en la consecución de los objetivos del Mecanismo*. [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-13/SR-2024-13\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-13/SR-2024-13_ES.pdf).
- Tribunal de Cuentas (TCU). (2019). *Informe N.º 1.361 Informe de fiscalización de la contratación menor celebrada por los ayuntamientos de más de 500.000 habitantes, ejercicio 2016*. <https://www.tcu.es/repositorio/084e77e4-cc40-4020-bcc9-6e22f82da963/11361.pdf>.
- Tribunal de Cuentas (TCU). (2022). *Informe N.º 1.493. Informe anual de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre la contratación del sector público*. <https://www.tcu.es/repositorio/1e9e86d5-ac3c-413f-914a-62dd0dfae95c/11493.pdf>.



- Tribunal de Cuentas (TCU). (2023). *Informe N.º 1543. 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*. <https://www.tcu.es/repositorio/alf8ec81-16bd-42f9-b113-c53cf405be48/11543.pdf>.
- Villoria Mendieta, M. (2012). *El Marco Institucional de Integridad en España: Situación Actual y Recomendaciones*. Transparencia Internacional. Tirant lo Blanch. [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/10/marco\\_integral\\_intitucional\\_en\\_spain\\_informe\\_completo.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/10/marco_integral_intitucional_en_spain_informe_completo.pdf).
- Villoria Mendieta, M. y Jiménez Sánchez, F. (2023). La europeización de las políticas de prevención de la corrupción en España. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 85, 53-86. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n85.a235>
- salud y la resiliencia, las políticas para la próxima generación, incluidas la educación y el desarrollo de capacidades.
- 4 Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de febrero de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE.
  - 5 *Vid.* Gobierno de España (30 de junio de 2024). *ELISA: El Plan en cifras*. Recuperado el 31 de agosto de 2024 de <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/elisa-el-plan-en-cifras>. La herramienta de visualización ELISA permite la descarga de un archivo Excel que incluye el «acceso a los microdatos agregados de convocatorias resueltas» de subvenciones y licitaciones con los siguientes descriptores: código de la convocatoria, título (descripción), URL de la convocatoria e importe resuelto (en euros), sin que se diferencie si se trata de una convocatoria de ayudas o de una licitación. Para identificar las convocatorias de licitaciones resueltas, se ha tenido que aplicar el correspondiente filtro en la columna correspondiente a la URL de la convocatoria, eliminándose aquellas que remitían a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), al incluir solo las subvenciones. En el caso del «importe resuelto», no se aclara para las licitaciones si se refiere o no al importe de adjudicación con o sin IVA. Por otro lado, si se consultan los datos agregados del «seguimiento general» del PRTR, los fondos movilizados correspondientes a las convocatorias resueltas (subvenciones y licitaciones) ascenderían a 40.004 M€, y no los 38.583 M€ que constan en el Excel con los microdatos agregados de convocatorias resueltas». En la web, sin embargo, no se explican las razones de esa discrepancia de cifras.

## Notas

- (\*) Este trabajo se realizado en el marco del Proyecto de Investigación dirigido por los profesores Jesús Palomo Martínez y Manuel Villoria Mendieta, «El reto de la gestión de los fondos Next Generation EU: amenazas y debilidades del marco institucional español (RETOS-NGUE)» dentro de la Convocatoria 2020 □ «Proyectos de I+D+i» y financiado por la Agencia Estatal de Investigación (PID2020-115869RB-I00).
- (\*\*) This work was carried out as part of the research project directed by Professors Jesús Palomo Martínez and Manuel Villoria Mendieta, «The challenge of managing Next Generation EU funds: threats and weaknesses of the Spanish institutional framework (RETOS-NGUE)», in response to the 2020 Call - «Proyectos de I+D+i» and funded by the Spanish National Research Agency (PID2020-115869RB-I00).
- 1 Los siete programas incluidos en el instrumento Next Generation son el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, REACT-UE, Horizonte Europa, InvestEU, el Fondo de Transición Justa y RescEU.
  - 2 Comisión Europea (s.f.). *Plan de recuperación para Europa*. Recuperado el 18 de septiembre, 2024, de [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es).
  - 3 Para acceder a los fondos MRR, a lo largo de 2021 y 2022, los Estados miembros presentaron sus respectivos planes nacionales de recuperación y resiliencia, donde debían identificar sus programas de reformas e inversiones hasta 2026 en seis ámbitos estratégicos o pilares (Art. 3 RMRR): la transición ecológica, la transformación digital, el empleo y el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, la cohesión social y territorial, la
  - 6 Cfr. Considerandos (30), (51), (52), Art. 2(4), Arts. 18(4) y 22(d) del RMRR.
  - 7 Las instituciones o «pilares» que conforman el Sistema Nacional de Integridad son las siguientes: 1. Poder Legislativo 2. Poder Ejecutivo 3. Poder Judicial 4. Sector público 5. Agencias de aplicación de la ley 6. Órgano de gestión electoral 7. Defensor del pueblo 8. Institución Suprema de Auditoría 9. Agencias anticorrupción 10. Partidos políticos 11. Medios de comunicación 12. Sociedad civil 13. Empresas (Villoria Mendieta, 2012, p. 20).
  - 8 Dicha limitación del ámbito subjetivo obedece al papel esencial de las distintas Administraciones territoriales en el diseño, gestión, ejecución y control, así como su participación en la estructura de gobernanza del PRTR, según lo previsto 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 («RDL 36/2020») y en 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 («Orden HFP/1030/2021»). Así, por ejemplo, con relación al RDL 36/2020, véanse,



- entre otros, el Art. 13 (aprobación del PRTR por Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, con audiencia de CCAA y EELL y participación de organizaciones sindicales y empresariales representativas a nivel estatal), los Arts. 14-22 (estructuras y organismos de gobernanza del PRTR) y el Art. 23 (elaboración por Departamentos Ministeriales de instrumentos de planificación estratégica para la gestión de los proyectos del PRTR). Y, con relación a la Orden HFP/1030/2021, véanse el Art. 2 (principios de gestión específicos del PRTR) y Art. 3 (validación, desagregación y seguimiento de los hitos y objetivos, proyectos y subproyectos, así como acreditación de sus resultados por las entidades decisoras y ejecutoras, y designación de la Secretaria General de Fondos Europeos como Autoridad responsable).
- 9 En la metodología del SNI, el pilar Sector Público (donde se incluirían las Administraciones territoriales) se evaluaría teniendo en cuenta tres dimensiones: (1) la capacidad general de funcionamiento de la institución, (2) su propia gobernanza interna en términos de integridad, transparencia y rendición de cuentas, (3) su papel en la contribución a la integridad general del sistema de integridad nacional. Para realizar dicha evaluación, se tienen en cuenta un conjunto de indicadores comunes en cada una de estas dimensiones, a saber: recursos e independencia (capacidad); transparencia, rendición de cuentas e integridad (gobernanza); educación, cooperación con otros actores en la prevención/lucha contra la corrupción, reducción de riesgos salvaguardando la integridad en la contratación. A su vez, la mayoría de los indicadores se dividen en dos aspectos que permiten analizar las posibles brechas entre el marco formal y la praxis: (a) el marco formal que rige a estas instituciones (normativa), y (b) la práctica y el comportamiento real de la institución (práctica). Cfr. Villoria, 2012: 21-22, 152-181.
  - 10 Decisión de Ejecución del Consejo por la que se aprueba la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España, 10150/21 COR 1, 2021/0156 (NLE), 12 de julio de 2021.
  - 11 ANEXO revisado de la DECISIÓN EJECUTIVA DEL CONSEJO por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) (ST 10150 2021; ST 10150 2021 ADD 1 REV 1), de 13 de julio de 2021, sobre la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resistencia de España, ST 13695 2023 ADD 1 REV 1 COR 1, 2023/0349(NLE), 13 de octubre de 2023.
  - 12 DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO por la que se modifica la Decisión de Ejecución de 13 de julio de 2021 relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España, 9303/24, 2024/0099(NLE), 7 de mayo 2024.
  - 13 Las cifras reproducidas son las que figuran publicadas a fecha de cierre de este artículo. Cfr. Gobierno de España (s.f). *Políticas palanca y componentes*. <https://plan-derecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes>.
  - 14 El contenido de las Recomendaciones REP 2019 y 2020 del Consejo puede consultarse respectivamente en la Recomendación del Consejo de 9 de julio de 2019 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España (2019/C 301/09), Diario Oficial de la Unión Europea C301/48, 5 de septiembre de 2019; y Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de España (2020/C 282/09), Diario Oficial de la Unión Europea C 282/54 de 26 de agosto de 2020.
  - 15 Su cumplimiento quedó verificado en la Evaluación Preliminar de la Comisión relativa a la solicitud del primer pago (Comisión Europea, 3 de diciembre 2021: 19).
  - 16 Su cumplimiento quedó verificado en la Evaluación Preliminar de la Comisión relativa a la solicitud del cuarto pago (Comisión Europea, 12 de junio 2024: 88-89)
  - 17 El cumplimiento de este hito quedó verificado en la Evaluación Preliminar de la Comisión relativa a la solicitud del segundo pago (Comisión Europea, 27 de junio de 2022: 34-35).
  - 18 Acuerdo del Pleno de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026, de 28 de diciembre de 2022.
  - 19 Su cumplimiento quedó verificado en la Evaluación Preliminar de la Comisión relativa a la solicitud del cuarto pago (Comisión Europea, 12 de junio 2024: 115).
  - 20 El Informe abarca 23 países de la Unión, con excepción de Dinamarca, Hungría, Irlanda, Polonia y Suecia.
  - 21 Según la EPPO, los patrones habituales del fraude en la contratación suelen incluir conductas como: (i) presentación de declaraciones falsas en procedimientos de licitación con relación al cumplimiento de los requisitos exigidos a los licitadores; (ii) presentación de documentos falsos para ocultar la calidad de las obras o los materiales utilizados acordados contractualmente (por ejemplo, incumplimiento de los requisitos técnicos, falta de los permisos medioambientales necesarios, uso de materiales de menor calidad); (iii) ofertas colusorias, manipulación de licitaciones o «favoritismo» ilegal (como influir en las mesas de contratación o eludir los conflictos de intereses) relacionados con contratos públicos, ideados para adjudicar la licitación a un operador económico concreto; (iv) fraccionamiento intencionado de los contratos por parte del órgano de contratación, permitiendo a los beneficiarios evitar la supervisión de la Comisión Europea.
  - 22 Con relación a la política de cohesión, sorprende también que algunos Estados miembros, como España y Francia no comunicasen ninguna irregularidad a la OLAF en el periodo 2007-2013, cuando de las cerca de las 12.000 irregularidades reportadas a la Oficina Europea, el 38% se refirieron a la contratación pública, según el Tribunal de Cuentas Europeo (Informe Especial 10/2015, p. 25).
  - 23 En el Informe Trienal del Ministerio se han incluido las denuncias presentadas ante las Oficinas y Agencias An-



- tifraude siguientes: Oficina Antifraude de Cataluña, la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Autónoma de Valencia, la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Comunidad Autónoma de Baleares, la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, el Buzón Ético y de Buen Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona, la Oficina Andaluza Antifraude, y Servicio Nacional de Coordinación Antifraude para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Salvo en el caso de las denuncias relacionadas con la contratación pública, el Informe Trienal no incluye desagrega el motivo de las denuncias en su cómputo total.
- 24 De hecho, España tiene dos procedimientos de infracción abiertos ante la Comisión por falta de conformidad de la legislación nacional con las Directivas europeas sobre contratación pública y contratos de concesión, y en particular, las normas aplicables al tipo de poderes adjudicadores, al cálculo del valor estimado de los contratos en casos específicos o la modificación de contratos (INFR(2021)2171), y la prórroga del contrato de concesión de la autopista AP-9 sin convocar previamente un procedimiento de licitación pública (INFR(2021)4052). En el primer caso, si no se produce la subsanación de las deficiencias planteadas, la Comisión puede decidir llevar a España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Dictamen motivado de la Comisión Europea, INF/24/1941, de 24 de abril de 2024). En el segundo, si España no presenta alegaciones en plazo, puede dar lugar a un dictamen motivado (Carta de emplazamiento de la Comisión Europea, INF/21/4681, de 23 de septiembre de 2021).
- 25 El Art. 5 del RMRR dispone «la ayuda del Mecanismo no sustituirá, excepto en casos debidamente justificados, a los gastos presupuestarios nacionales ordinarios y respetará el principio de adicionalidad de la financiación de la Unión a que se hace referencia en el artículo 9». A su vez, el Art. 9 enuncia el principio de adicionalidad en los siguientes términos: «La ayuda concedida en el marco del Mecanismo se sumará a la proporcionada con arreglo a otros programas e instrumentos de la Unión. Las reformas y los proyectos de inversión podrán recibir ayuda de otros programas e instrumentos de la Unión siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste».
- 26 Estos principios se contienen en el Art. 2.2 de la Orden HFP/1030/2021, e incluyen: a) el concepto de hito y objetivo, así como los criterios para su seguimiento y acreditación del resultado; b) el etiquetado verde y etiquetado digital; c) el 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; d) el refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude la corrupción y los conflictos de interés; e) la compatibilidad del régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación; f) la identificación del receptor final de los fondos, sea como beneficiario de las ayudas, o adjudicatario de un contrato o subcontratista; g) la comunicación. Respecto de la clasificación de HYO, su desagregación, validación y coordinación por las entidades gestoras, ejecutoras de Proyectos y Subproyectos y la Autoridad Responsable, véase el Art. 3 de la Orden.
- 27 En la línea planteada por la JCCE, la Subdirección General de Contratación de la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa ha elaborado una Guía Orientativa de buenas prácticas en la que se dispone la incorporación en el expediente de contratación por el órgano promotor del «informe razonado de necesidad del expediente de contratación que el contrato se va a financiar con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, indicando la componente, inversión, proyecto, subproyecto y actuación definida por la Dirección General de Asuntos Económicos para el contrato». La Guía establece también directrices de cómo debe reflejarse en los pliegos rectores del contrato las referencias específicas al componente e inversión, así como a los HYO a cumplir, plazos temporales, mecanismos de control aplicables, indicadores y valores objetivos para cada uno de ellos, la obligación de contratistas y subcontratistas de facilitar información que le sea requerida para acreditar el cumplimiento de los HYO, así como posibles penalidades o adaptación de las causas de resolución del contrato (Ministerio de Defensa, 2022, apartado II.4.b y II.5.d y e).
- 28 En su Guía a los Estados miembros para la aplicación de los PRR, la Comisión que «[p]or regla general, el MRR debe financiar costes que no sean ordinarios por naturaleza y que entren dentro del horizonte temporal del PRR. Esto se aplica indistintamente a los gastos administrativos, tanto a los gastos de personal, como a los costes operativos.» En todo caso, los principales criterios a tener en cuenta para determinar la subvencionabilidad del gasto son (i) si el coste forma parte integrante de una reforma/inversión, y (ii) si esta reforma/inversión contribuye a cumplir los criterios de evaluación (Comisión Europea, 25 de enero, 2021, pp. 16-17).
- 29 En este Dictamen el Tribunal de Cuentas situaba a Hungría (36%), Italia (38%) y España (39%), como los países con menor tasa de absorción de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) 2014-2020, frente a países como Finlandia (73%), Luxemburgo, Irlanda (69%) o a la media europea (51%).
- 30 En el caso de los préstamos, sólo ha solicitado hasta la fecha el 0,4% de los fondos disponibles (340 de los 83.000 M€ acordados).
- 31 No obstante, a nivel global, el ritmo de cumplimiento de los HYO de los Estados miembro se sitúa en un 23%, por debajo de nivel español. Las cifras reflejadas se corresponden con la última consulta en septiembre 2024 que se ha realizado de los datos globales y por país publicados por la Comisión en el sitio web del Recovery and Resilience Scoreboard, disponible en [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=es](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=es).
- 32 Si tomamos como referencia las licitaciones contempladas en el objetivo [L89] correspondientes al Programa Ciber, vemos que su ejecución está prevista para el 2T



- 2025 y su finalización para el 2T 2026. Sin embargo, los periodos de ejecución correspondientes a las licitaciones previstas en las inversiones C11.I1 y C11.I2 son de al menos dos años en ambos casos. Sería el caso de la adjudicación de proyectos de apoyo a la transformación digital de la AGE (objetivo [161]), programadas para el 3T 2023, prevén su finalización el 4T 2025. Lo mismo ocurre con las licitaciones vinculadas al desarrollo de proyectos tractores de digitalización de la AGE incluidas en el objetivo [164], cuya convocatoria estaba prevista en el 4T 2023 y su finalización el 4T 2025.
- 33 Los Arts. 50-58 del RDL 36/2020 incluyen entre las especialidades en materia de contratación la posibilidad de utilizar la tramitación de urgencia, preferencia para el despacho de los contratos, elevación de los umbrales económicos para recurrir a los procedimientos abiertos simplificados, ordinario y abreviado, simplificación del régimen de autorizaciones e informes.
- 34 La relación de contratos ha sido obtenida a partir de la herramienta Open-PLACSP mediante el filtrado de los siguientes campos: «fecha de primera publicación (en 2022, y rango entre 01/01/2023 y 30/09/2023)», «fecha de formalización», «financiación europea y fuente: asociado al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».
- 35 Teniendo en cuenta que algunos aspectos de la contratación pública se omiten o incluyen parcialmente (por ejemplo, corrupción, cargas administrativas, profesionalidad) y de que el número y el tipo de indicadores ha ido evolucionando a lo largo de las sucesivas ediciones, lo cierto es que el desempeño de España en el área de contratación pública arrastra deficiencias estructurales a lo largo del tiempo. Así, por ejemplo, entre 2009-2013, mientras que el acceso al mercado estaba alineado con la media europea, la participación de los licitadores -aunque también situada en la media, sin embargo, mostraba ya una tendencia decreciente progresiva. Al mismo tiempo, el indicador relativo a la eficiencia del procedimiento de contratación evidenciaba un desempeño insatisfactorio de España. Para los periodos 2014 y 2021, el desempeño en el área de contratación se consideró insatisfactorio y por debajo de la media. Los datos agregados correspondientes al indicador común compuesto y los datos desagregados correspondientes a los indicadores medidos en cada periodo, pueden consultarse en el archivo histórico disponible en Comisión Europea, *Single Market Scoreboard*. [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/archive/#sec\\_202307](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/archive/#sec_202307). Los últimos datos disponibles son los correspondientes al periodo 2022 y pueden consultarse en European Commission, *Single Market Scoreboard. Country Data: Spain*. [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/spain\\_en](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/spain_en).
- 36 Así, PLACSP ha incorporado un nuevo conjunto de datos y ha ampliado los existentes para poner a disposición de la ciudadanía herramientas de análisis y visualización de los datos en ella registrados 129. Por su parte, las plataformas de contratación autonómicas, permiten ahora, en mayor medida, exportar sus datos en formatos abiertos y reutilizables (mayoritariamente en formatos csv o Excel)
- 37 Entre los incumplimientos en materia de publicidad contractual y transparencia, el TCU destacó: (i) La existencia de retrasos en el cumplimiento de las obligaciones de remisión de información contractual a los órganos de control; (ii) Aunque las Administraciones Generales de todas las CCAA y Ciudades Autónomas examinadas contaban con un Portal de Transparencia con enlace al perfil del contratante residenciado en la PLACSP o en su Plataforma propia de Contratación, de las 153 entidades dependientes que no utilizan el Portal de Transparencia de la Administración General de su Comunidad o Ciudad Autónoma, 20 tampoco contaban con portal de transparencia propio; (iii) Cuatro entidades dependientes carecían de perfil del contratante, y de las 194 entidades dependientes con perfil, 50 no tenían enlace a dicho perfil ni en su página web ni en el Portal de Transparencia, vulnerando lo dispuesto en el artículo 347.2 de la LCSP; (iv) Trece Consejerías, un Consejo Consultivo, una Ciudad Autónoma y 54 entidades dependientes no tenían publicado su Plan Anual de Contratación; (v) Respecto de la obligación de publicidad trimestral relativa a los contratos menores celebrados prevista en el Art. 8 de la LTAIBG, fue objeto de incumplimiento por parte de dos Consejerías y 70 entidades dependientes.
- 38 El Art. 5 del RMRR establece tres principios horizontales, el de «no sustitución de los gastos ordinarios», «adicionalidad de la financiación» y el «no causar un perjuicio significativo»; el Art. 18.4.k) se refiere a los principios de coste-eficacia y de proporcionalidad respecto de las repercusiones económicas y sociales previstas a nivel nacional de los Planes nacionales de recuperación y resiliencia.
- 39 OJ L 57, 18.02.2021, p. 17.
- 40 Secretaría General de Fondos Europeos (actualizado febrero 2024), Manual de Comunicación para Gestores y Beneficiarios del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Ministerio de Hacienda.
- 41 El hito [H159] se refiere a la entrada en vigor de la Orden por la que se definen los procedimientos y el formato de la información a compartir para el seguimiento del plan de recuperación y resiliencia y la ejecución contable del gasto (C11.R5); mientras que el hito [H173] comprende, por una lado, la implantación de un sistema de información integrado que permita (a) cargar el plan de recuperación y resiliencia y la información sobre la ejecución y la supervisión de la consecución de hitos y objetivos; (b) preparar declaraciones de gestión y el resumen de auditoría, así como reclamaciones de pago y (c) recopilar y almacenar datos sobre beneficiarios, contratistas, subcontratistas y propietarios efectivos de conformidad con el artículo 22 del Reglamento del MRR; y por otro, la elaboración un informe de auditoría específico sobre el sistema utilizado que, en su caso, identifique deficiencias y recomendación de medidas correctivas. Cfr. ECA, 2022, Anexo VIII.
- 42 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 con-



- table de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- 43 Véase, la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (versión refundida) (COM(2022) 223 final), presentada por la Comisión Europea el 16 de mayo de 2022, en trámite aún de aprobación.
- 44 Art. 24.3 del RMRR.
- 45 En sentido idéntico, véase Art. 3.2.a) y b) de la Orden HFP/1030/2021.
- 46 Por ejemplo, el indicador común número 7, «usuarios de servicios, productos y procesos digitales públicos nuevos y mejorados» se verifica teniendo en cuenta el número de usuarios de los servicios, productos y procesos digitales públicos recientemente desarrollados o mejorados significativamente gracias al apoyo recibido a través de medidas del Mecanismo. Las mejoras significativas solo comprenderán las nuevas funcionalidades. El indicador tendrá un valor de referencia de 0 únicamente si el servicio, producto o proceso digital es nuevo. Por «usuarios» se entenderá los clientes de los servicios y productos públicos recientemente desarrollados o mejorados gracias al apoyo recibido a través de medidas del Mecanismo, y el personal de la institución pública que utiliza los procesos digitales recientemente desarrollados o mejorados significativamente gracias al apoyo recibido a través de medidas del Mecanismo.
- 47 Así, por ejemplo, los ámbitos políticos del pilar 2 («transformación digital») están orientados a (i) la digitalización de los servicios, (ii) el desarrollo de infraestructuras digitales y de datos, agrupaciones y centros de innovación digital y soluciones digitales abiertas (iii) incentiva-ción de la digitalización de las pymes. Por su parte, el pilar 5 («salud y la resiliencia económica, social e institucional») tiene por objeto aumentar la preparación y capacidad de reacción ante las crisis e incluye la mejora de los siguientes ámbitos políticos: (i) la continuidad de las actividades y los servicios públicos, (ii) la accesibilidad y capacidad de los sistemas de salud y asistenciales, (iii) la eficacia de la Administración pública y de los sistemas nacionales, incluida la reducción a un mínimo de la carga administrativa, (iv) la eficacia de los sistemas judiciales, (v) la prevención del fraude y (vi) la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales. *Vid.* Considerandos (12) y (15) del RMRR respectivamente. Véase, el listado de indicadores comunes incluidos en el Anexo del Reglamento Delegado (UE) 2021/2106, de la Comisión, de 28 de septiembre de 2021, por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, mediante el establecimiento de los indicadores comunes y los elementos detallados del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia.
- 48 Los indicadores comunes se incluyen en el Anexo del Reglamento Delegado (UE) 2021/2106 y se identifican con uno o varios pilares. Por ejemplo, el indicador número 7, «usuarios de servicios, productos y procesos digitales públicos nuevos y mejorados» sirve para medir el grado de realización del pilar 2 («transformación digital») y del pilar 5 («salud y la resiliencia económica, social e institucional»).
- 49 Consejo de la Unión Europea (9 de julio de 2021), *Recomendación del Consejo relativa a las políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias de España* (ST-11701-2024-INIT).
- 50 Considerando (32) RMRR.
- 51 Cfr. Considerando (22) de las Recomendaciones del Consejo: «De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), y con el anexo V, criterio 2.2, del Reglamento (UE) 2021/241, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Se espera que estas ayuden a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes. Dado el *calendario ajustado*, es esencial avanzar rápidamente en la ejecución efectiva del plan, incluido el capítulo de REPowerEU, para impulsar la competitividad a largo plazo de España mediante las transiciones ecológica y digital, garantizando al mismo tiempo la equidad social. A fin de cumplir los compromisos del plan *a más tardar en agosto de 2026*, es esencial que España continúe aplicando las reformas y acelerar las inversiones abordando los retos pertinentes, al tiempo que *garantiza una sólida capacidad administrativa*. El *tamaño y la complejidad del plan* requieren acciones específicas para garantizar que las reformas y las inversiones puedan *completarse plenamente a tiempo*. Lo mismo ocurre con los retos relacionados con la *capacidad de absorción*. Las inversiones están muy *concentradas hacia el final del período de ejecución* del plan de recuperación y resiliencia y merecen especial atención. También hay *margin para reforzar la coordinación entre los distintos niveles de la Administración*, mientras que la *racionalización de los procedimientos* aceleraría la recepción de fondos por los beneficiarios finales. Estos elementos son especialmente pertinentes para superar los *retos relacionados con la absorción del considerable importe de fondos* gestionados a través de los instrumentos financieros establecidos en el plan de recuperación y resiliencia modificado. La *participación sistemática de las administraciones regionales y locales, de los interlocutores sociales y otras partes interesadas* pertinentes sigue siendo importante para la ejecución satisfactoria del plan de recuperación y resiliencia, así como de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de lo que este abarca, a fin de garantizar un amplio sentimiento de apropiación del programa de actuación en su conjunto [cursiva nuestra].»