

La configuración de un sector público local estratégico

Los medios propios locales en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

14/04/2023

María Asunción Sanmartín Mora

Gobierno de Aragón

El Real Decreto Ley 36/2020 recoge expresamente la posibilidad de que las entidades ejecuten de manera directa las prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obra y concesión de servicios, para la aplicación de los fondos del PRTR, valiéndose de un medio propio, mediante el correspondiente encargo y a cambio de una tarifa legalmente procedente.

Regula los encargos a medios propios junto con los contratos, obviando que son instrumentos jurídicos muy diferentes. También la normativa de desarrollo se centrará en contratos y subvenciones, siendo necesario clarificar como incardinar los encargos en el sistema del PRTR.

La estructura de gestión del PRTR y los encargos a medios propios

La Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre configura el sistema de gestión del PRTR pero es la Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaria General de Fondos Europeos la que contempla la participación de entes instrumentales en la ejecución del PRTR

La **estructura de gestión del PRTR**, de forma simplificada es la siguiente:

- El PRTR se estructura en 30 **componentes** que a su vez se dividen en **medidas**, ya sean reformas o inversiones.
- Estas medidas se llevan a cabo a través de **proyectos** (conjunto de acciones, recursos y medios, alineados en torno a un objetivo y bajo la dirección de un único responsable —entidad ejecutora—).
- Los proyectos pueden descomponerse en **subproyectos** cuando en su ejecución interviene más de una entidad ejecutora. La descomposición en subproyectos lleva asociada la transferencia de recursos económicos a la entidad ejecutora y el compromiso por su parte del cumplimiento de hitos y objetivos.
- Cada Proyecto y Subproyecto se descompone en **actuaciones** para su gestión y seguimiento.

Las **entidades decisoras** son los Departamentos Ministeriales, responsables de los componentes.

Las **entidades ejecutoras** en el **ámbito local** son todas las entidades locales del **art 3 LRBRL**: municipio, provincia, isla en los archipiélagos balear y canario, las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios, que tengan asignado un subproyecto, es decir cuando reciban fondos destinados a la realización de acciones contempladas en el PRTR, con independencia de la naturaleza del instrumento jurídico empleado.

Nada dice la Orden HFP/1030/2021 de cómo se incardinan en esta estructura las entidades que desarrollan actuaciones en colaboración con entidades ejecutoras del PRTR como aquellas que tienen la consideración de medio propio y reciben encargos para la ejecución de fondos del PRTR.

La **Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaría General de Fondos Europeos**, establece instrucciones a fin de clarificar la condición de unidad ejecutora, la designación de órganos responsables de medidas y órganos gestores de proyectos y subproyectos.

Las entidades ejecutoras del PRTR podrán valerse de otras entidades del sector público para llevar a cabo las acciones previstas en el PRTR bajo la responsabilidad y la dirección de la entidad ejecutora. Estas entidades tendrán carácter meramente instrumental.

La participación de las **entidades instrumentales**, a los efectos del sistema de gestión establecido en la Orden HFP/1030/2021 se lleva a cabo a través de Subproyectos instrumentales.

Toda transferencia de recursos económicos se recoge con la creación de la actuación correspondiente, según el instrumento jurídico (encomienda de gestión, encargo a medios propios, convenio, subvención, contrato etc.) y supondrá la creación de un **subproyecto**, en el caso de que la transferencia la reciban entidades ejecutoras (EELL, CCAA, Universidades) o entidades instrumentales (resto de entidades públicas).

Los encargos a medios propios para la gestión del PRTR

El cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Orden HFP/1030/2021 que configura el sistema de gestión del PRTR y la Orden HFP/55/2023 relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el PRTR

Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaria General de Fondos Europeos

La entidad ejecutora deberá asegurarse de que la entidad instrumental se compromete a realizar las acciones que se le asignen, a facilitarle toda la información de seguimiento que precise, a cumplir con los principios transversales del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los principios de gestión específica del artículo 2 de la Orden HFP 1030/2021, incluidas la obligación de disponer de un Plan de medidas antifraude y exigir las declaraciones previstas en el Anexo IV de la Orden relativas a la ausencia de conflicto de interés (DACI), cesión y tratamiento de datos y compromiso de cumplimiento de principios transversales.

Todos estos requisitos deberán constar en el **instrumento jurídico** por el que se realiza el encargo

La **Orden HFP/55/2023** impone el análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos de adjudicación de contratos y concesiones que ejecutan el PRTR, basado en una herramienta informática de *data mining* con sede en la Agencia Estatal de Administración Tributaria denominada MINERVA.

La **Guía práctica de aplicación de la Orden HFP 55/2023** señala que el análisis del conflicto de interés se realizará sobre los empleados que participen en los procedimientos de adjudicación de contratos o de concesión de subvenciones, en las fases de valoración de ofertas, propuesta de adjudicación y adjudicación del contrato o en las fases de valoración de solicitudes y resolución de concesión de la subvención, en el marco de cualquier actuación del PRTR, formen parte o no dichos empleados de una entidad ejecutora o de una entidad instrumental. No será necesario realizar el análisis de control de conflicto de interés cuando el destinatario de la subvención sea una entidad ejecutora o instrumental.

Clausulas y declaraciones a incorporar en los encargos a medios propios para la gestión del PRTR

El cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Orden HFP/1030/2021 y la Orden HFP/55/2023 exigen que el medio propio aporte determinados documentos y asuma determinados compromisos:

CLAUSULAS DEL ENCARGO

1. **Identificación de la financiación** con cargo al PRTR, indicando componente, inversión, proyecto, subproyecto y actuación.
2. **Normativa aplicable** al encargo en función de su vinculación al PRTR, incluidos en su caso, el Acuerdo de Conferencia Sectorial u Orden Ministerial que formalicen los criterios de distribución de la inversión de ese componente.
3. **Etiquetado verde y digital.** Referencia expresa a la contribución del encargo a la transición ecológica o a la acción por el clima, incluyendo el porcentaje de etiquetado verde y etiquetado digital que haya sido definido, y la obligación del medio propio de cumplir los compromisos derivados del etiquetado.

CLAUSULAS DEL ENCARGO

4. Derecho al acceso a la información y conservación de la documentación.

Sometimiento del medio propio a los controles de la Comisión Europea, la Oficina de Lucha Antifraude, el Tribunal de Cuentas Europeo y la Fiscalía Europea y el derecho de estos órganos al acceso a la información sobre el encargo, así como la obligación del medio propio y subcontratistas de proporcionarla.

Obligación del medio propio de cumplir las normas sobre conservación de la documentación, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 132 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión

5. Compromisos en materia de comunicación.

Compromiso de cumplir las obligaciones en la materia de acuerdo con el artículo 9 de la Orden HFP/1030/2021.

DECLARACIONES RESPONSABLES Y OTROS DOCUMENTOS

- 1. Plan Antifraude.** Toda entidad decisoria o ejecutora que participe en la ejecución de las medidas del PRTR deberá de disponer de un “Plan de Medidas Antifraude”.
- 2. Declaración sobre el cumplimiento de los principios transversales establecidos en el PRTR** (Anexo IV c Orden HFP/1030/2021):

«Declara su compromiso con los estándares más exigentes en relación con el cumplimiento de las normas jurídicas, éticas y morales, adoptando las medidas necesarias para prevenir y detectar el fraude, la corrupción y los conflictos de interés, comunicando en su caso a las autoridades que proceda los incumplimientos observados.

Adicionalmente, atendiendo al contenido del PRTR, se compromete a respetar los principios de economía circular y evitar impactos negativos significativos en el medio ambiente («DNSH» por sus siglas en inglés «do no significant harm») en la ejecución de las actuaciones llevadas a cabo en el marco de dicho Plan, y manifiesta que no incurre en doble financiación y que, en su caso, no le consta riesgo de incompatibilidad con el régimen de ayudas de Estado.»

DECLARACIONES RESPONSABLES Y OTROS DOCUMENTOS

3. **No** es necesario realizar **el análisis sistemático del riesgo de conflicto de intereses** en relación con el personal de la entidad encomendante y la entidad que recibe el encargo

Clausulas a incorporar en los encargos para la gestión del PRTR cuando se permite contratar con terceros

La LCSP establece limitaciones a la posibilidad de que el medio propio contrate con terceros la realización de prestaciones parciales comprendidas en el encargo. Si se permite contratar con terceros el medio propio asume nuevas obligaciones al respecto.

OBLIGACIONES A TENER EN CUENTA

Además de establecer en el documento de formalización del encargo los requisitos y límites para contratar con terceros prestaciones del encargo, es necesario tener en cuenta las obligaciones

- Que se derivan de la **Orden HFP/1030/2021**.
- Que se derivan de la **Orden HPP755/2023** sobre análisis sistemático del riesgo de conflicto de intereses.
- Medidas de prevención y detección no obligatorias que se dejan a juicio de la entidad que asuma la responsabilidad de gestión (artículo 6 Orden HFP/1030/2021) para lo que podemos atender a la matriz de riesgos de la **Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** elaborada por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (Anexo1.MATRIZPMAPRTRSNCA.xlsx)

CLAUSULAS DEL ENCARGO

Es necesario que el medio propio garantice que:

- **Promoverá concurrencia:** “En el caso de que el medio propio necesite recurrir a proveedores externos deberán dar cuenta de los procedimientos de adjudicación llevados a cabo para contratar prestaciones comprendidas en este encargo de conformidad con la Ley 9/2017 de contratos del sector publico”.
- **Aportará las DACI** del personal del medio propio que participe en la preparación y ejecución de los contratos con terceros para la ejecución del encargo, así como de los licitadores que participen en el procedimiento.
- **Realizará el análisis sistemático del riesgo de conflicto de intereses:** “La entidad (medio propio), se compromete a realizar el análisis sistemático del riesgo de conflicto de intereses respecto del personal a su servicio que participe en los procedimientos de contratación que sean necesarios para la ejecución de este contrato”.

CLAUSULAS DEL ENCARGO

Es necesario que el medio propio garantice que:

- **Identificara a los contratistas y subcontratistas en los términos que exige el artículo 8 de la Orden HFP/1030/2021.**
- Que **los contratistas cumplirán las normas sobre conservación de la documentación**, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 132 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046.

MUCHAS GRACIAS

Maria Asunción Sanmartín Mora
masanmartin@aragon.es



Calle Kelsen, 1 - 28049 Madrid



(+34) 91 497 75 75



idluam@uam.es



idluam.org



Universidad Autónoma
de Madrid