
EL COMPLIANCE COMO PIEZA CLAVE EN LA FASE FINAL DEL PLAN DE RECUPERACIÓN

IRENE FUENTETAJA COBAS

Quedan lejos las cinco noches de julio de 2020, en las que el entonces Presidente del Consejo Europeo, el belga Jean Michel, desplegó todos los recursos a su disposición para sentar las bases de un instrumento llamado a ser un nuevo paradigma de los fondos europeos: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, MRR).

Nos hallamos, pues, en un momento clave en el que el desarrollo y mejora de estos mecanismos resultan fundamentales para afrontar la fase final de todas aquellas actuaciones vinculadas al MRR, así como las auditorías y controles que se llevarán a cabo una vez haya finalizado. Cinco años después, los cimientos están asentados, numerosas reformas e inversiones se han puesto en marcha y su fecha de finalización se encuentra cada vez más próxima. Hasta el 31 de diciembre de 2024, España ha concedido más de 47.960.000 millones de euros en ayudas no reembolsables¹.

En este tiempo, los mecanismos de *compliance* han adquirido un papel protagonista en la garantía de los requisitos y obligaciones establecidos por la normativa europea y nacional. Más aún si tenemos en cuenta las elevadas cuantías que acabamos de mencionar, gestionadas en una

coyuntura de incertidumbre y de cambios muy rápidos, en la que retos como el cambio climático y la transición digital hacen imprescindibles mecanismos fuertes que aseguren el cumplimiento de todos los principios anejos al MRR y, por encima de todos, la satisfacción del interés general.

DÓNDE ESTAMOS: EL FINAL DEL PLAN DE RECUPERACIÓN

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se creó con el objetivo de mitigar el impacto económico y social de la pandemia causada por la COVID-19. La crisis hizo eco de su sinónimo en lengua china, “oportunidad”, y aprovechó para erigirse como instrumento de fomento de la sostenibilidad y resiliencia de las economías y sociedades europeas, convirtiéndolas en más sólidas y adaptables, preparándolas para los dos retos más acuciantes de la actualidad: las transiciones ecológica y digital. Para ello, tal y como quedó plasmado en 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 (en adelante, Reglamento del MRR), y como hemos indicado antes,

¹ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html

se dotó al instrumento con una cuantía de 650.000 millones euros que se repartirían entre los Estados miembros.

Fruto de este propósito global surgieron los diferentes Planes de Recuperación de los Estados Miembros, condición esencial, de acuerdo con el artículo 18 del Reglamento del MRR, para que estos recibieran las contribuciones financieras propias del Mecanismo. Los Planes nacionales deben cumplir con los objetivos señalados en el artículo 4 del Reglamento: fomentar la cohesión económica, social y territorial de la Unión mejorando la resiliencia, la preparación frente a las crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros: mitigar el impacto social y económico de dicha crisis, en particular en las mujeres: contribuir a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, y aportar la transición ecológica, colaborando en la consecución de los objetivos climáticos de la Unión para 2030.

En el caso de España, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia fue el primero en ser aprobado, en concreto, en el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021². Posteriormente, el Consejo de la Unión Europea dio su visto bueno con la Decisión de Ejecución de 13 de julio de 2021 relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España³ (CID, en sus siglas en inglés). Esta Decisión ha sido modificada en cuatro ocasiones (octubre de 2023, mayo de 2024, enero y abril de 2025).

El Plan, como ya es bien conocido, contó inicialmente con 30 componentes asentados sobre 10 palancas. Actualmente, un nuevo componente ha visto la luz. El componente 31, “RePowerEU”, se centra en la mejora de las infraestructuras energéticas, la descarbonización de la industria, el aumento de la producción y utilización de hidrógeno verde, el despliegue de las energías renovables, apoyo a la cadena de valor de estas tecnologías o la lucha contra la pobreza energética. Se está fraguando, por otra parte, el componente 32, “Apoyo a

la Recuperación y Resiliencia en respuesta a desastres naturales”. Dicho componente supone la reprogramación de los fondos del Plan de Recuperación, con el objetivo de dirigirlos a actuaciones que contribuyan a la reconstrucción y el relanzamiento de las zonas afectadas por la DANA de octubre de 2024. Por otra parte, los 323 hitos y objetivos que formaban parte de la CID de 2021 han doblado su número con las diversas adendas aprobadas. En cualquier caso, a cierre de 2024, España ha sido el segundo país de la UE con el mayor número de hitos y objetivos cumplidos⁴.

En vista de lo expuesto, puede apreciarse como ese propósito inicial de superación de la pandemia de la COVID-19 ha sabido adaptarse a los nuevos retos surgidos a lo largo de estos años.

CUENTA ATRÁS: LA FECHA FINAL

La fecha final del MRR no es un dato desconocido, el propio 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 (en adelante, Reglamento del MRR) ya lo indica en su considerando 53: “*todos los pagos de contribuciones financieras a los Estados miembros deben efectuarse a más tardar el 31 de diciembre de 2026*”. El artículo 18 precisa que, en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia que los Estados miembros deben elaborar si desean recibir las contribuciones financieras procedentes del MRR, deberá incluir en él los hitos y objetivos previstos, así como un calendario indicativo para la realización de las reformas e inversiones con plazo de finalización hasta el 31 de agosto de 2026. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20, la Decisión del Consejo de ejecución del Plan de cada Estado miembro hará referencia al “*plazo, que no debería ser posterior al 31 de agosto de 2026, fecha en la que deberán haberse alcanzado los hitos y objetivos finales tanto de los proyectos de inversión como de las reformas*”.

2 <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/paginas/2021/270421-cministros.aspx>

3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0322&from=ES>

4 <https://planderecuperacion.gob.es/noticias/conoce-balance-plan-recuperacion-primer-semestre-2024-adenda-ejecucion-datos-convocatorias-prtr>

Además, el Plan mencionará *“las disposiciones tomadas para el seguimiento y la ejecución del plan de recuperación y resiliencia y su correspondiente calendario, incluidas, en su caso, las medidas necesarias para cumplir lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento MRR”*.

Por último, el artículo 24 dispone que *“los pagos de las contribuciones financieras y, en su caso, de los préstamos al Estado miembro de que se trate con arreglo al presente artículo se efectuarán el 31 de diciembre de 2026 a más tardar y de conformidad con los créditos presupuestarios y en función de los fondos disponibles”*.

SITUACIÓN ACTUAL

A fecha actual, se han producido cinco solicitudes de desembolsos de los fondos del MRR por un total de 48.000 millones de euros. España, por el momento, ha acreditado un 30% del total de hitos y objetivos⁵.

Como es sabido, cada solicitud de desembolso implica un proceso de evaluación del cumplimiento de los hitos y objetivos asociados a cada solicitud ante la Comisión. Dicha evaluación no sólo comporta el examen de los documentos resumen de cumplimiento de cada hito u objetivos elaborados por los Ministerios competentes y firmados por los responsables de la medida en la que se encuadren (la persona titular de la Secretaría de Estado, habitualmente), sino también los certificados de no reversión de componente y medida relativos a los hitos y objetivos ya cumplidos, los certificados de gasto verde los informes de sinergias con otros fondos, los informes de gestión y demás documentación a cargar en la herramienta CoFFEE⁶.

Quedan, por tanto, algo más de dos años para cumplir y acreditar un 70% de hitos y objetivos. Durante 2025, se producirán dos nuevas solicitudes correspondientes a los desembolsos sexto y séptimo de los fondos del MRR. Se presentan por tanto unos meses en los que es fundamental avanzar en la gestión y ejecución de todas las actuaciones vinculadas al Plan.

¿QUÉ ES EL COMPLIANCE?

Varios son los documentos e informes que han hecho mención al artículo 22 del Reglamento MRR⁷, ya que constituye uno de los pilares punteros en el ámbito del *compliance*. Además de la referencia expresa a la obligación por parte de los Estados miembros de adoptar medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión, la citada disposición establece determinados principios que ameritan una mención: *el registro de los datos de los beneficiarios, de forma que se asegure su acceso, a efectos de auditoría y control (art. 22.2.d); la sujeción a los controles de los organismos europeos (art. 22.2.e) y la aplicación de normas sobre conservación de documentos (art. 22.2.f)*.

¿De dónde procede la importancia para el *compliance* en el sector público recogida en el artículo 22 y en los principios señalados? De su mismo objeto, esto es, la prevención y minimización de los riesgos de irregularidades y de actos de corrupción que pueden derivar de infracciones o incumplimientos normativos. No sólo en la última fase del Plan sino, una vez finalizado el Plan, la trazabilidad de toda la información vinculada a ésta debe estar asegurada, para lo que es vital un sistema de *“compliance consolidado”*.

5 https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html

6 <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Documents/Procedimiento%20de%20acreditaci%C3%B3n%20y%20certificaci%C3%B3n%20de%20hitos%20y%20objetivos%20en%20CoFFEE.pdf>

7 Artículo 22: *“Al ejecutar el Mecanismo, los Estados miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. A tal efecto, los Estados miembros establecerán un sistema de control interno eficaz y eficiente y recuperarán los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto. Los Estados miembros podrán recurrir a sus sistemas nacionales habituales de gestión presupuestaria”*.

Este “*compliance* consolidado” se asienta sobre varios pilares. Entre ellos, podemos citar el desarrollo de un mapa de riesgos donde se identifique los riesgos de cumplimiento que pudiera afectar a la institución, ya sea por corrupción, conflictos de intereses, entre otros, a los fines de poder llevar a cabo el programa de *compliance* acorde con el análisis realizado; el establecimiento de un canal de denuncia, mediante el cual se garantice la protección y el anonimato de los denunciantes, a los fines de llevar a cabo una detección temprana de conductas y acciones irregulares dentro de las Administraciones Públicas; el establecimiento de una política de comunicación y divulgación de información referente al cumplimiento normativo, lo que permitirá observar el referido cumplimiento, así como identificar y denunciar las irregularidades que se presenten; así como la Implementación de un control interno que permita detectar tanto en el ámbito de actuación como procedimental los incumplimientos en los cuales se pueda incurrir. También de un control interno y externo, el cual puede llevarse a cabo por la propia Administración o mediante auditorías independientes, a través de auditores externos quienes cuentan con completa autonomía, independencia y objetividad a la hora de evaluar el nivel de cumplimiento normativo de las instituciones.

SISTEMA DE CONTROL DEL PRTR

De los cuatro pilares expuestos, el presente artículo se va a centrar en el último mencionado, ya que se configura como un elemento esencial para garantizar la adecuada ejecución de las medidas vinculadas al MRR.

Cierto es que el sistema de control del MRR se apoya en sistemas de control ya implementados por las Administraciones Públicas españolas, pero también posee características que lo diferencian de los controles tradicionalmente aplicados a los fondos estructurales. De esta forma, adopta un

enfoque propio para garantizar la protección de los intereses financieros de la UE y se lleva a cabo a través en tres ámbitos o niveles, tal y como apunta el apartado 4.6⁸ del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: el control interno del órgano ejecutor (nivel 1), el control interno de órgano independiente (nivel 2), y las auditorías y controles ex-post por las que se comprueba la efectiva aplicación de los principios del MRR (nivel 3). Mientras que los dos primeros actuarían de forma concurrente, el tercero actúa sobre ellos. Analicemos a continuación en detalle las características de cada uno.

Nivel 1: el control interno del órgano ejecutor

El propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia lo concibe como “*un sistema totalmente diferente del que ha venido resultando de aplicación respecto de los fondos estructurales y resto de fondos europeos de gestión compartida, en la medida que el propio Plan se separa de la gestión de estos fondos europeos*”. Podemos definirlo como el conjunto de procedimientos, prácticas y medidas adoptadas por las entidades decisoras y ejecutoras para garantizar la legalidad de las operaciones el cumplimiento de hitos y objetivos y la aplicación de los principios de buena gestión financiera.

Es, por tanto, un control primario y básico de cualquier actividad administrativa relacionada con los fondos MRR, que debe dar seguridad sobre el cumplimiento de los requerimientos legales, de objetivos y de buena gestión financiera exigidos.

Como indica el apartado 4 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, su finalidad es garantizar una adecuada gestión del Plan de Recuperación, que responda a los más altos estándares de control y auditoría. Este control se puede producir a través de:

8 4.6. Control y Auditoría Con el fin de garantizar una adecuada gestión del Plan de Recuperación, que responda a los más altos estándares de control y auditoría, se está desplegando un marco completo de control y de información, en colaboración con la Comisión Europea, a través de instrumentos que se implementan sobre la base de los sistemas ya existentes para la gestión de los fondos europeos

Instrumentos organizativos. En concreto, a través de unidades de gestión y seguimiento previstas en el artículo 28 del 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 Resiliencia⁹. Estas Unidades llevan a cabo funciones de verificación formal de inclusión los principios transversales del MRR y normativa (componente, medida, contribución al cumplimiento de hitos y objetivos, DNSH, etiquetado verde y digital, prevención de la doble financiación, del conflicto de intereses y del fraude, cumplimiento de la normativa de ayudas de Estado, entre otras). Realizan, además, tareas de centralización, coordinación (esto es, interlocución con autoridad responsable y con autoridad de control; compilación y difusión de la información; preparación reuniones de seguimiento con la Comisión, con la Secretaría General de Fondos Europeos o con las áreas de cada Departamento; canalización de consultas; formación específica; documentación requerida para la solicitud por parte de España de los correspondientes desembolsos de los fondos del MRR¹⁰. En determinados Departamentos ministeriales las funciones de estas Unidades han sido asumidas por Divisiones o, incluso, Subdirecciones Generales¹¹.

Todo ello con el propósito de lograr una comunicación fluida y constante tanto a nivel interno como externo que facilite el cumplimiento de los hitos y objetivos correspondientes a cada Departamento ministerial.

Destaca, además, la labor realizada por las Inspecciones Generales de Servicios en los distintos Departamentos Ministeriales. Además de sus labores propias, ejercen como unidad de asistencia a los Comités Antifraudes creados en el seno de los Ministerios, en consonancia con lo previsto en

el artículo 6 sobre “refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses” de 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. En este sentido, cabe recalcar la elaboración de propuesta de Plan Antifraude, posteriormente aprobado por el Comité Antifraude con el que habrá de contar cada Departamento Ministerial y toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR, así como el Plan de Control Interno, que recogerá todas las actuaciones de carácter preventivo, de detección, corrección o persecución referidas al cumplimiento de las medidas en la lucha contra el fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación previstas en el Plan Antifraude.

Asimismo, ocupan un lugar central los ya mencionados Comités Antifraude¹², con funciones tales como realizar, supervisar y aprobar la evaluación de riesgo a los intereses financieros de la Unión; participar en la identificación de los indicadores de riesgo, concretar la planificación de controles a realizar en el ejercicio del control de gestión; analizar los asuntos que reciba que pudieran ser constitutivos de fraude o corrupción y, en su caso, proponer al órgano competente para su remisión a la institución que proceda de acuerdo con la tipología y alcance del presunto fraude o corrupción; validar y aprobar los modelos de documentos necesarios para la prevención, detección, corrección y persecución del conflicto de intereses, el fraude y la corrupción; o proponer medidas correctoras y de mejora de los procedimientos relativos a la prevención, detección, corrección y persecución del conflicto de intereses, el fraude y la corrupción, entre otros.

9 Artículo 28. *Provisión de recursos humanos en las unidades administrativas de carácter provisional para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Unidades para la gestión de proyectos financiables con fondos europeos ligados a la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*

10 Así, a título de ejemplo: documentos resumen de cumplimiento de hitos u objetivos, certificados no reversión de hitos y objetivos ya cumplidos, informes bianuales de progreso, etc.

11 Como la Subdirección General de Coordinación y Seguimiento de Fondos Europeos del Ministerio para la Transición Digital y de la Función Pública.

12 En el caso del Ministerio y Turismo, creado mediante la Orden ICT/654/2022, de 10 de julio, por la que se crea el Comité Antifraude del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y se determinan su composición y funciones, posteriormente modificada por la Orden ITU/1200/2024, de 24 de octubre

Regulatorios: podemos citar en este ámbito los ya mencionados Planes Antifraude, instrumento clave que pivota en torno a los cuatro elementos básicos del denominado “ciclo antifraude: prevención, detección, corrección y persecución”, así como respecto del procedimiento a seguir para el tratamiento de los posibles conflictos de interés o para el tratamiento de posibles casos de doble financiación.

Asimismo, cobran relevancia los Códigos de conducta, dirigidos a establecer los principios, criterios e instrumentos que permiten incrementar los niveles de transparencia y eficacia en la gestión pública, el comportamiento ético de los empleados públicos y seguir mejorando las relaciones de confianza entre la Administración Pública y los ciudadanos.

Además de estos textos primigenios, encontramos diferentes instrumentos ligados al Plan de Recuperación tal como: manuales seguimiento dirigidos a perfilar el esquema general de procedimientos correspondientes a la fase de seguimiento de las actuaciones financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dirigidas al cumplimiento de hitos y objetivos previstos en el Anexo CID, o a tramitar instrumentos relacionados con éste, tales como convocatorias de ayudas, contratos o convenios, entre otros. Estos manuales permiten a las entidades decisoras responsables de la selección, definición y cumplimiento final de los proyectos y subproyectos a financiar dentro de los Componentes asignados a los Departamentos, así como a los Órganos o Entidades que se definan en cada caso como responsables de la planificación, ejecución y cierre de cada uno de ellos, realizar el seguimiento de los proyectos y subproyectos ligados al MRR, conociendo en todo momento el estado de avance de los mismos. De este modo, en ellos se abordan cuestiones tales como la definición de los mencionados proyectos y subproyectos, el análisis para garantizar cumplimiento de hitos y objetivos, el análisis de la no reversión de aquellos ya cumplidos, etc.

Existen además manuales de contenido relativo a otras obligaciones específicas exigidas por la normativa aplicable al MRR: manuales de comunicación para gestores

de fondos provenientes del Plan de Recuperación, protocolos de información sobre el cumplimiento de los objetivos de transición ecológica y digital o de comunicación de la información relativa a la financiación y sinergias del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Por último, en el ámbito de la lucha contra el fraude, no sólo se han aprobado los ya referidos Planes de medidas antifraude o Códigos de conducta, sino también textos adyacentes a éstos como Guías para la prevención de la doble financiación o para la prevención del conflicto de intereses en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Planes de control interno en materia de fraude o procedimientos de coordinación con entidades ejecutoras e instrumentales dependientes o vinculadas al Departamento ministerial.

En el plano tecnológico, son también diversas las aplicaciones informáticas que se han implementado para contribuir a garantizar el *compliance* con la normativa del MRR. Ocupan un papel destacado:

- **CoFFEE-MRR:** es el sistema de información de gestión de los fondos MRR y se configura como herramienta fundamental para asegurar la pista de auditoría y la trazabilidad y destino de dichos fondos, así como el progreso en el cumplimiento de los hitos y objetivos CID.
- **MINERVA:** se configura como una herramienta informática de análisis de riesgo de conflicto de interés que la AEAT pone a disposición de todas las entidades decisoras, entidades ejecutoras y entidades instrumentales participantes en el PRTR, así como de todos aquellos al servicio de entidades públicas que participen en la ejecución del PRTR y de los órganos de control competentes del MRR.

Existen, además, otras propias utilizadas por cada Departamento ministerial. Así, por ejemplo, el Ministerio de Industria y Turismo cuenta con NORTE (aplicación de tramitación normativa del ministerio, cubre el ciclo de vida completo del expediente normativo), o REINDUS (dirigida a facilitar a las empresas el acceso y gestión de las ayudas competencia de la Secretaría de Estado de Industria).

Nivel 2: control interno de órgano independiente

Este nivel corresponde a los órganos de control interno independientes de la Administración (en la Administración General del Estado: Intervención General de la Administración¹³, IGAE, a través de sus funciones de auditoría y de control financiero permanente, y la Abogacía del Estado, a través de la asistencia jurídica que lleva cabo). Se refleja en el cuidado en la aplicación de los principios del MRR, mediante, entre otros, la participación en mesas de contratación; la elaboración del informe previo de las bases reguladoras de subvenciones; el control ex ante de legalidad sobre los actos de ejecución de gasto que es preceptivo y vinculante. Este control constituye un elemento indispensable para asegurar el *compliance* con la normativa aplicable a las actuaciones ligadas al MRR.

Así, por ejemplo, en materia de subvenciones, la Instrucción 1/2023 de la Intervención General de la Administración del Estado por la que se regula el informe a las bases reguladoras establecido en el artículo 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones¹⁴ o, en materia de contratación, las Instrucciones del Interventor General de participación en órganos de contratación y de informe previo de bases reguladoras¹⁵, de 19 de enero de 2022, recuerdan la importancia del control de Nivel 2 y establecen las caute- las a llevar a cabo para velar por el cumplimiento de la normativa del MRR.

Nivel 3: auditorías y controles ex post

Finalmente, las auditorías y controles ex post se erigen como factor decisivo en el ámbito del *compliance*. Las auditorías llevan a cabo el examen del cumplimiento efectivo de la normativa objeto del *compliance*, en este caso, del MRR.

Las auditorías evalúan si la organización efectivamente cumple con esos requisitos. Son una herramienta imprescindible para verificar el estado del *compliance*.

Así, las auditorías, como herramientas de *compliance*, detectan desviaciones o incumplimientos, lo que permite al área de *compliance* corregir y prevenir posibles riesgos, ya sea en el ámbito legal o de ejecución presupuestaria. Las auditorías de *compliance* revisan, de forma específica, si se están cumpliendo los programas y controles del sistema de cumplimiento.

Ejercen, además una función de prevención y de fomento de la mejora continua: a través de auditorías periódicas, el *compliance* puede mejorar continuamente sus procesos y controles. Las auditorías identifican brechas y se implementan acciones correctivas, fortaleciendo el programa de cumplimiento y proporcionando una visión independiente sobre la eficacia del sistema de *compliance*, lo que redundará en la credibilidad, en este caso, de las Administraciones implicadas en la gestión de los fondos MRR ante la ciudadanía y ante las instituciones europeas.

En conclusión, son esenciales para garantizar la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos del MRR. De esta forma, las actuaciones vinculadas al MRR están sujetas a varios tipos de auditorías para garantizar que se utilicen de forma adecuada, eficiente y conforme a la normativa aplicable.

Entre los principales tipos de auditoría que se pueden realizar sobre los fondos del MRR podemos distinguir:

- **Auditorías internas.** realizadas por las propias administraciones responsables de la gestión de los fondos. Pueden llevarse a cabo a través de su Intervención Delegada en vía formal o estar previstas en los manuales de seguimiento referidos en el apartado anterior. Así, la Intervención Delegada puede solicitar infor-

13 El artículo 21.2 del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre asigna a la IGAE las actuaciones derivadas del diseño y ejercicio del control de los fondos que se exijan por la normativa europea, asumiendo la coordinación de los controles asignados a cualquiera otro órgano de control estatal, autonómico o local, así como el ejercicio de las relaciones con las Instituciones Comunitarias y Nacionales para asegurar un sistema de control eficaz y eficiente.

14 [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Instrucci%C3%B3n%20IGAE%2017.pdf](https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Instrucci%C3%B3n%20IGAE%2017.pdf).

15 [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Instrucci%C3%B3n%20IGAE%20Mesas.pdf](https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Instrucci%C3%B3n%20IGAE%20Mesas.pdf).

mación sobre instrumentos concretos bases reguladoras y convocatorias de subvenciones realizadas, contratos, convenios o encargos a medios propios.

- **Auditorías externas.** realizadas por órganos ajenos a las administraciones responsables de la gestión de los fondos. Estas pueden ser nacionales, como la IGAE o el Tribunal de Cuentas¹⁶ o europeas, como la Comisión Europea o el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea. En el caso concreto de la IGAE, el propio Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones recuerda que el control de los fondos europeos que realice la Intervención General de la Administración del Estado como Autoridad de Auditoría, como miembro de un Grupo de Auditores o como Órgano de Control se ejercerá de acuerdo con lo establecido en la normativa comunitaria y en los términos previstos en la presente disposición. Por Resolución del Interventor General de la Administración del Estado se aprobará anualmente el Plan de Control de Fondos Europeos que contendrá las auditorías de operaciones, las auditorías de sistemas de gestión y control y otras actuaciones de control cuya ejecución corresponda a la Intervención General de la Administración del Estado.

En todo caso, los órganos, organismos, entidades o beneficiarios en general objeto de control, así como los terceros relacionados con el objeto del mismo, estarán obligados a prestar colaboración y facilitar cuanta documentación sea requerida en el ejercicio de las funciones de control de fondos europeos.

Dicho esto, conviene precisar que las auditorías pueden centrar su examen en distintos puntos:

- 1. Auditorías financieras:** verifican la correcta contabilidad y uso de los fondos, asegurándose de que los gastos declarados sean reales, exactos y estén respaldados por documentación adecuada.
- 2. Auditorías de cumplimiento:** evalúan si los fondos se han gestionado conforme

a las normas legales y reglamentarias aplicables al MRR.

- 3. Auditorías de desempeño** (eficacia, eficiencia y economía): analizan si los recursos se han utilizado para lograr los objetivos previstos de manera eficiente y eficaz.
- 4. Auditorías de sistema:** revisan la fiabilidad de los sistemas de gestión y control implantados por las autoridades nacionales para gestionar y supervisar el uso de los fondos del MRR.
- 5. Auditorías antifraude:** investigan posibles fraudes, corrupción, conflictos de interés o doble financiación. Estas auditorías pueden ser realizadas por entidades como OLAF (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude).

En el marco del Plan de Recuperación, previamente a la solicitud de cada desembolso de los fondos del MRR, la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) de la IGAE audita cada hito u objetivo cuyo cumplimiento se pretende acreditar ante la Comisión Europea para recibir los mencionados fondos.

Asimismo, se han realizado auditorías sobre los sistemas de gestión y control de Departamentos ministeriales, en tanto que entidades gestoras, analizando la información en manuales y guías referidos anteriormente en este artículo, relativos a la gestión y tramitación de los fondos del PRTR, incluyendo el sistema de control interno así como los relativos a los instrumentos jurídicos empleados (procedimiento de contratación, guías elaboración Bases reguladoras, instrucciones elaboración de convenios, encargos etc.); el seguimiento del cumplimiento de los hitos y objetivos fijados; la aplicación eficaz de medidas proporcionadas contra el fraude y la corrupción; la prevención y corrección de conflicto de intereses; la aplicación eficaz de medidas contra la doble financiación; el cumplimiento del principio de no causar daño significativo y de los objetivos de contribución a la transición ecológica y digital; las obligaciones información, comunicación y publicidad; la pista de auditoría; la relación de instrumentos jurídicos aprobados para ejecutar los fondos MRR; los recursos humanos empleados en la gestión del PRTR; las actividades

¹⁶ El artículo segundo de la Ley Orgánica 2/1979 de indica que es función propia del Tribunal de Cuentas: a) La fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público.

incluidas en el Plan de formación relativas a la gestión del PRTR y aquellas que supongan la formación del personal para la lucha contra el fraude y la prevención y detección de conflictos de intereses.

Otras auditorías se han centrado en la prevención, detección y lucha contra el fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación, solicitando el examen de los planes de medidas antifraude y códigos de conducta aprobados, la documentación justificativa de los procedimientos aplicados para la lucha contra el fraude o descripción de los mismos, esto es, las herramientas de evaluación del riesgo y desarrollo de los diferentes procedimientos de cada una de las fases del ciclo antifraude, así como los resultados obtenidos), las actas de reuniones del Comité constituidos, o la información remitida en su caso a la SGFE, al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y/o al resto de autoridades competentes en esta materia.

En resumen, las auditorías son (y están siendo) un componente esencial del sistema de *compliance*, ya que permiten evaluar, verificar y fortalecer el cumplimiento en una organización. Así, facilitan la adopción de medidas correctivas adoptadas como consecuencia de los resultados obtenidos en la implementación de los Planes de Control, así como su seguimiento para comprobar la eficacia de las mismas.

CONCLUSIONES

Vivimos una época de cambio, caracterizada por la incertidumbre. Los valores que contribuyen a crear la identidad actual y futura conservan los principios de jerarquía, profesionalidad y legalidad aplicables a todas las administraciones públicas, pero

incluyen también la innovación, la transparencia y la rendición cuentas. En todos los ámbitos, es necesaria una evaluación continua mediante criterios esenciales: economía, eficacia, eficiencia, efectividad y calidad. El *compliance* constituye una base firme sobre la que asentar estos principios y, para ello, se han puesto en marcha diversos mecanismos que contribuyen a cumplir con la normativa aplicable.

En la fase final del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el *compliance* adquiere más aún si cabe una relevancia crítica para garantizar la eficacia, la transparencia y la legalidad en el uso de los fondos europeos. La consolidación de los objetivos últimos del Plan depende no solo de la correcta ejecución de los proyectos, sino también de la existencia de un sistema robusto de controles a varios niveles. En este sentido, la labor de los Departamentos ministeriales competentes, en coordinación con la Secretaría General de Fondos Europeos y los mecanismos de auditoría interna y externa, resulta esencial para detectar, prevenir y corregir posibles irregularidades.

Cada uno de estos niveles de control aporta una capa adicional de seguridad jurídica y administrativa que refuerza la confianza de las instituciones europeas y de la ciudadanía en la buena gestión de los recursos públicos vinculados al MRR. El estricto cumplimiento de la normativa aplicable al Plan de Recuperación no es solo una obligación legal, sino una condición indispensable para asegurar la sostenibilidad y credibilidad del proceso de transformación iniciado.

En definitiva, un sistema de *compliance* sólido y bien articulado constituye un pilar fundamental para culminar con éxito la ejecución del Plan y sentar las bases de una recuperación económica verdaderamente transformadora y resiliente¹⁷.

SOBRE LA AUTORA

Irene Fuentetaja Cobas es Vicesecretaria General Técnica del Ministerio de Industria y Turismo. XLVI promoción del Cuerpo de Administradores Civiles del Estado.

¹⁷ Ha de tenerse en cuenta además el efecto positivo del MRR en la economía europea, tal como recoge la Comisión en su Comunicación de la COM (2025) 310 "NextGenerationEU - The road to 2026": el PIB ha aumentado del 1,4% del PIB europeo en 2026 y en 2030, podría doblarse gracias al efecto tractor de las inversiones.