



Gobernanza del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en Mitma

● Texto: Javier Anibarro García



La gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) en el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (Mitma) se rige en primer lugar por el Reglamento UE 2021/241 que establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR): la respuesta europea a la crisis del coronavirus. Este Reglamento introduce algunas novedades respecto a otros fondos europeos. No se trata de un plan de recuperación económico, sino que su aplicación exige avanzar en las transformaciones que necesita Europa a medio plazo. Por ello, los fondos de este mecanismo deben hacer una contribución eficaz y contrastada a los objetivos de transición ecológica y transformación digital y a las reformas estructurales indicadas por la Comisión cada año dentro del denominado Semestre europeo, recogidas en las Recomendaciones Específicas por País (CSR).

En este sentido, el Reglamento MRR vincula los desembolsos semestrales a cada país con el cumplimiento de hitos y objetivos con un calendario estricto, y además no están vinculados con la mera certificación del gasto como ocurre con otros programas. Todas las acciones financiadas con los fondos deben estar completas antes de agosto de 2026. Como novedad, el MRR establece algunos requisitos en materia ambiental, antifraude y transparencia económica y de comunicación; la Comisión podrá contraer empréstitos en los mercados por 750 000 millones de euros para financiar el MRR (un precedente de mancomunidad de la deuda) y es el Consejo -y no solo la Comisión- quien certifica, en última instancia, el avance de los planes nacionales.

De acuerdo con estos principios, España presentó su Plan de Recuperación (PRTR) el 30 de abril y fue definitivamente aprobado el 13 de julio de 2021. El Plan se articula en 30 componentes,

La gestión del PRTR en Mitma requiere la implicación de prácticamente toda la estructura del Ministerio al más alto nivel y el esfuerzo y conciencia de las personas que participan en él, empezando por el impulso que están dando la ministra, Raquel Sánchez Jiménez, y la Secretaria de Estado, Isabel Pardo de Vera.



214 medidas (112 inversiones y 102 reformas) y 415 hitos y objetivos, con un coste estimado de 69 528 millones de euros. La participación del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en el Plan es extraordinaria. Mitma tiene un papel protagonista en tres de sus mayores componentes, 1, 2 y 6, enfocados a transformar la movilidad, la vivienda y las actuaciones urbanas en España en los próximos años. Se contemplan 19 medidas (nueve reformas y 10 inversiones),

El alcance extraordinario que tiene el Plan en el Ministerio, con tres componentes, 19 medidas, 38 proyectos, 52 hitos y objetivos que cumplir y una inversión de 16 723 millones de euros que gestionar, requiere la implicación de prácticamente toda la estructura de Mitma al más alto nivel.



22 hitos y 30 objetivos (tres de ellos compartidos con otros ministerios) que deben cumplirse y certificarse en tiempo y forma. El importe total a gestionar directa o indirectamente por el Ministerio asciende a 16 723 millones de euros (aproximadamente el 24 % del PRTR), el mayor importe de todos los ministerios de España. La Decisión de ejecución del Consejo (el CID) resume el alcance ejecutivo de las inversiones y reformas del PRTR, y establece el enunciado concreto de los hitos y objetivos que deben lograrse: sus metas, requisitos y la fecha en que deben cumplirse.

En el orden normativo, a finales de 2020 se aprobó el Real Decreto-ley 36/2020 que, entre otras materias, regula los instrumentos de gestión y gobernanza del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y en septiembre de 2021 entró en vigor la Orden HFP/1030/2021 que configura el sistema general de gestión del Plan de Recuperación para el conjunto de los ministerios y de las Administraciones públicas. Dentro de cada ministerio la actividad debe estructurarse en cuatro niveles de responsabilidad: componente, medida, proyecto y subproyecto. Cada ministerio, a su vez, reportará a la autoridad responsable (la Secretaría General de Fondos Europeos) y esta, finalmente, a la Comisión y al Consejo; este último es quien certifica el cumplimiento de los hitos y objetivos comprometidos en cada momento y autoriza los desembolsos. La orden ministerial de Hacienda, además, desarrolla la aplicación de los siete principios transversales del Plan: el concepto de hito y objetivo, el etiquetado verde y digital, la aplicación del principio de no causar daño significativo al medio ambiente (*Do not significant harm -DNSH*), las medidas contra el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses, el régimen de ayudas de Estado y la prevención de la doble financiación, la identificación de contratistas, subcontratistas y perceptor final de los fondos, y los requisitos de comunicación.

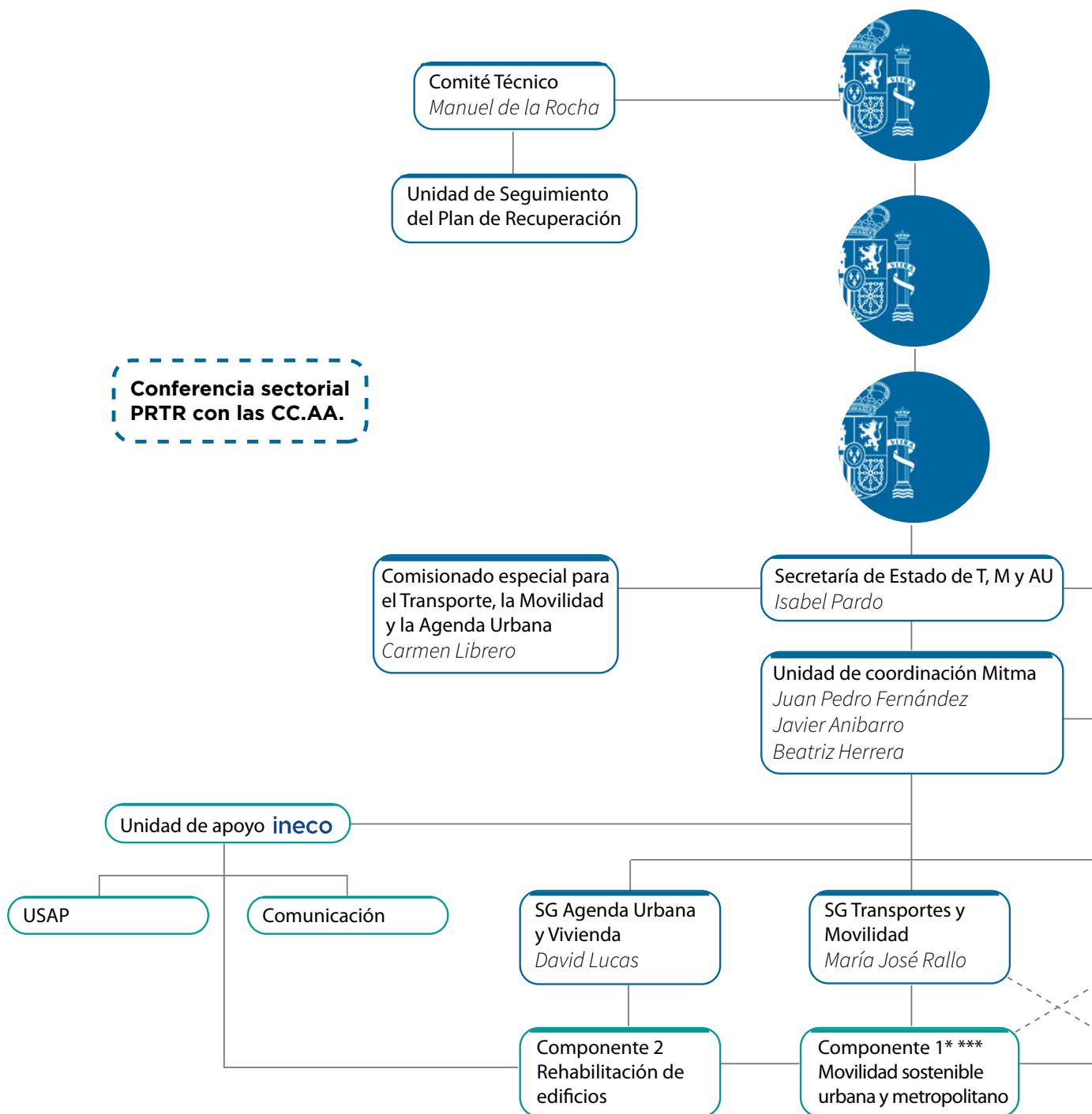


El Reglamento, el Plan y las órdenes de Hacienda delimitan el marco en el que se ha desarrollado el sistema de gobernanza y gestión del PRTR en Mitma. A la cabeza de los tres componentes en que se participa (más una participación menor en el componente 19) aparece el subsecretario del Ministerio como responsable de componente. Todas las medidas encomendadas por el Plan al Ministerio están asignadas al ámbito de responsabilidad de alguna de las tres Secretarías Generales: Secretaría General de Infraestructuras (seis medidas), Secretaría General de Transportes y Movilidad (tres medidas), y Secretaría General de

(Continúa en página 24)

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Gobernanza de la gestión



Conferencia sectorial PRTR con las CC.AA.

*La DG de Infraestructuras valida las inversiones en Cercanías que Adif y Renfe ejecutan con cargo al componente 1 (C1.I4).

**La DG de Transportes es responsable de la elaboración, aprobación e implementación de la Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada incluida en el componente 6. Se encargan de la gestión administrativa de 220 millones de euros de ayudas a la digitalización (C6.I4)

*** La DG de Agenda Urbana y Vivienda validan la reforma del Código Técnico de Edificación del componente 1.

Presidencia de Gobierno

Presidente
Pedro Sánchez
 Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia
 Consejo de Ministros
 Órgano de gobernanza de los fondos



European Commission

Recovery and Resilience Task Force (RECOVER)
 Secretariat-General of European Commission

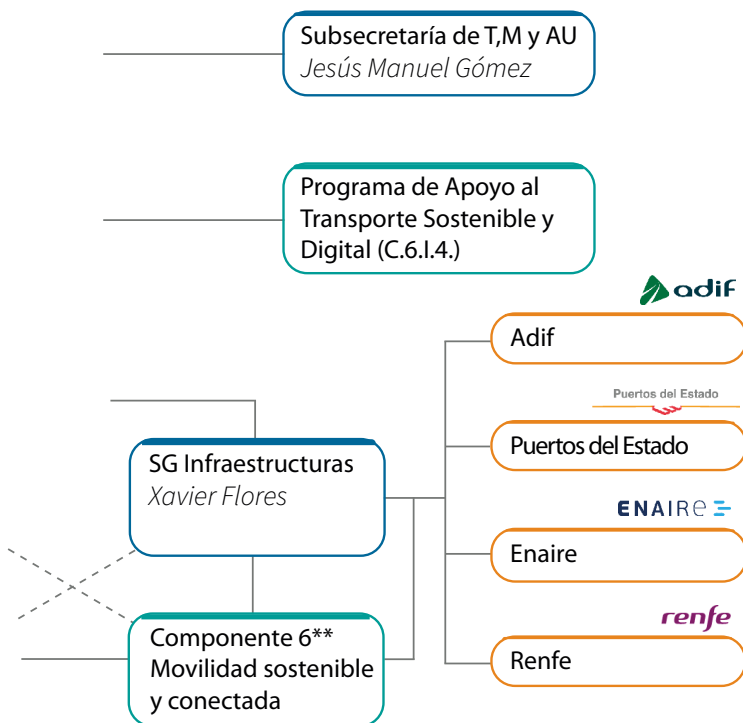
Autoridad Responsable

Ministerio de Hacienda y Función Pública

Ministra
María Jesús Montero
 Secretaria General de Fondos Europeos

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Ministra
Raquel Sánchez



Agenda Urbana y Vivienda (10 medidas). Las medidas se estructuran a su vez en 38 proyectos que son realizados por las Secretarías Generales directamente, por alguna de las 12 entidades ejecutoras del Ministerio o su grupo: DG Carreteras, DG Organización e Inspección, ADIF, ADIF Alta Velocidad, Puertos del Estado (y Autoridades Portuarias), ENAIRE, SECEGSA, RENFE, Sub. Gral. de Planificación, Red Transeuropea y Logística, DG Transportes Terrestres, DG Vivienda y Suelo, y DG Agenda Urbana y Arquitectura. Los máximos responsables de cada una de estas entidades, con nivel de Director General o asimilado, son los responsables de estos proyectos. Finalmente, comunidades autónomas y ayuntamientos gestionan y responden a alto nivel por la ejecución de cientos de subproyectos en los que se dividen, en algunos casos los proyectos de Mitma.

La forma de ejecución de los proyectos difiere en cada caso. Las reformas se traducen en instrumentos normativos o documentos estratégicos que preparan las entidades responsables de acuerdo con los requisitos concretos establecidos en el CID. Las inversiones se materializan a través de tres tipos diferentes de instrumentos básicos. En primer lugar, las inversiones directas, ejecutadas directamente por los centros directivos del Ministerio o entidades adscritas (la ejecución directa representa 7 603 millones de euros, el 45 % del total. Actualmente están en marcha más de 1 200 contratos). En segundo lugar, se contemplan transferencias a las comunidades autónomas para que desarrollen actividades propias o dentro de su ámbito de competencia (la ejecución a través de las comunidades autónomas asciende a 5 970 millones de euros, el 37 % del total). En tercer lugar, se contemplan convocatorias del Ministerio dirigidas a entidades locales y empresas privadas (2 700 millones de euros, el 16,5 % del total). Además, hay 450 millones de euros de desgravación en IRPF por rehabilitación de viviendas y gastos de gestión.

La forma de ejecución de los proyectos difiere en cada caso. Las reformas se traducen en instrumentos normativos o documentos estratégicos que preparan las entidades responsables de acuerdo con los requisitos concretos establecidos en el CID. Las inversiones se materializan a través de tres tipos diferentes de instrumentos básicos: inversiones directas, transferencias a comunidades para que desarrollen acciones propias o dentro de su ámbito de competencias, y convocatorias para empresas y entidades locales.



Es un marco de gestión complejo y novedoso por su magnitud y por sus especiales exigencias, motivo por el cual su implementación no ha estado exenta de dificultades. Para empezar, la estructura de validación del Plan no coincide siempre con la jerarquía orgánica y funcional. Además, la participación de otras administraciones que deben reportar al Ministerio incluso dentro de su ámbito de competencias altera el marco de relación habitual con las comunidades autónomas y entidades locales. Por otra parte, la ejecución del Plan se somete a principios transversales que van más allá de las exigencias habituales para actuaciones similares y para los cuales deben ir perfilándose criterios de aplicación sin contar con antecedentes claros y consolidados en los que basarse. Finalmente, toda la gestión hay que incorporarla a la herramienta informática específica (COFFEE), que desde la Secretaría General de Fondos Europeos están desarrollando pero que aún no está completamente operativa.

Las dificultades señaladas y la alta responsabilidad del Ministerio en el éxito del Plan español demandan definir un sistema de gobernanza y gestión a la altura de la situación. Es necesario contar con instrumentos, procedimientos y relación de responsabilidades eficaces y bien definidos. Para facilitar el avance



ordenado de la actividad y prestar apoyo a las diferentes entidades participantes, la Secretaría de Estado ha encomendado la coordinación y seguimiento del Plan a una Unidad de Coordinación en la que participan la Subdirección General de Planificación, Red Transeuropea y Logística con su responsable, Juan Pedro Fernández Palomino, y el Gabinete de la Secretaria de Estado, con Javier Anibarro y Beatriz Herrera. Esta Unidad gestiona la herramienta de seguimiento informático ATENEA, que se alimenta de la información que las entidades proporcionan una vez al mes. Además, cada 15 días se gestiona la documentación de seguimiento: se actualiza el cuadro de mando con indicadores de seguimiento de las inversiones directas, indirectas (transferencias y convocatorias) y de las reformas, se actualiza la matriz de riesgos y otra documentación específica que se distribuye a los centros para su validación y/o cometarios. Periódicamente, también se realizan reuniones de coordinación o sobre temas específicos con los centros, con la autoridad responsable y con la Comisión, y se mantiene un contacto intenso a todos los niveles.

Por su parte, las Secretarías Generales y varias entidades tienen también personas especialmente dedicadas al Plan y desarrollan herramientas específicas de seguimiento. Se cuenta también con algunos refuerzos de personal y con el apoyo de más de 100 profesionales de INECO a través de cuatro encargos para todo el desarrollo.

El desafío es grande, pero la respuesta dada hasta la fecha es alentadora. Se han completado y certificado los seis hitos comprometidos hasta la fecha, dos de los cuales ya han sido aprobados por el Consejo y representan la contribución del Ministerio al primer desembol-



La estructura de validación del Plan no coincide siempre con la jerarquía orgánica y funcional. Por otra parte, la participación de otras administraciones que deben reportar al Ministerio, incluso dentro de su ámbito de competencias, altera el marco de relación habitual.

Es un marco de gestión complejo y novedoso por su magnitud y por sus especiales exigencias, razón por la cual su implementación no ha estado exenta de dificultades. Las dificultades señaladas y la alta responsabilidad del Ministerio en el éxito del Plan español demandan definir un sistema de gobernanza y gestión a la altura de la situación. Es necesario contar con instrumentos, procedimientos y relación de responsabilidades eficaces y bien definidos.

so efectuado. Aún hay mucho Plan por delante y el grueso de las inversiones está todavía en proceso, inversiones que deben desarrollarse en un contexto internacional, logístico y económico muy complejo. Este año 2022 Mitma debe certificar 11 hitos y objetivos: seis hitos vinculados a reformas (uno de ellos ya cumplido pero no certificado), tres objetivos vinculados a inversiones indirectas (en los ámbitos de Agenda Urbana, convocatorias de empresas y convocatorias de municipios) y otros tres objetivos vinculados a la adjudicación de inversiones de ejecución directa por el Ministerio y su grupo.

La gestión del PRTR en Mitma requiere la implicación de prácticamente toda la estructura del Ministerio al más alto nivel y el esfuerzo y conciencia de las personas que participan en él, empezando por el impulso que están dando la ministra, Raquel Sánchez Jiménez, y la Secretaria de Estado, Isabel Pardo de Vera, que han hecho del Plan una prioridad estratégica, realizando un seguimiento continuo de su avance. La reciente incorporación de Carmen Librero como comisionada especial para el Transporte, la Movilidad y la Agenda Urbana con el fin de optimizar y coordinar los proyectos del Plan y aportar su capacidad y experiencia en sus aspectos más complicados, ha venido a reforzar la estructura de gestión y gobernanza.

Gestionar el PRTR en el Ministerio representa un reto para las entidades y centros directivos que trasciende de la gestión ordinaria. Exige una constante capacidad de aprendizaje y adaptación al

cambio. Pero, incluso en esta fase inicial del Plan, el sistema de gobernanza y gestión ya está aportando aspectos positivos a la organización. Cuestiones como la cooperación entre centros que no suelen relacionarse para alcanzar hitos u objetivos concretos, la transformación de cultura hacia la consecución de objetivos concretos definidos, con plazos estrictos y requisitos rigurosos, la recuperación de un ritmo de inversión equilibrado, lejos de las oscilaciones de las últimas décadas, y la aceleración de la agenda transformadora de la movilidad y las políticas urbanas en las que se viene trabajando desde hace unos años, pueden computarse como un anticipo de los resultados del Plan. Un impulso y una motivación para todo el Ministerio y su grupo. ★

La responsabilidad del Ministerio en el éxito del Plan y de sus objetivos transformadores y modernizadores para los próximos años es clave. La respuesta hasta la fecha es alentadora.