



**Asociación Española
de Ciencia Política y de
la Administración**

XVII CONGRESO DE LA AECPA (JULIO 2024)

AREA V: POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA

GT 5.5 La gestión de los fondos Next Generation UE: un reto multinivel

LOS RETOS DE LA IMPLANTACIÓN DE LOS FONDOS NEXT GENERATION EU PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: INTEGRIDAD Y EFICACIA¹²

Autora:

RUTH CICUÉNDEZ SANTAMARÍA

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Rey Juan Carlos (URJC).

Correo electrónico: ruth.cicuendez@urjc.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1776-618X>

Resumen de la ponencia:

La implantación del instrumento extraordinario de recuperación denominado “Next Generation EU” implica para España la movilización de más de 140.000 millones de euros en el periodo 2021-2026, de los cuales se calcula que las comunidades autónomas gestionarán aproximadamente la mitad. El volumen de estos fondos, la multiplicidad de hitos y objetivos a alcanzar, la complejidad de la ejecución y los estrictos criterios a aplicar en su utilización suponen un extraordinario desafío para el nivel autonómico de gobierno. El éxito de este mecanismo de financiación de la UE va a depender de la capacidad institucional de las

¹ Parte de este texto es un resumen de un trabajo elaborado por la autora, junto con M. Tamayo, y que está siendo evaluado para su publicación en la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, en un próximo Monográfico sobre la gestión de los fondos Next Generation y sus retos de integridad y eficacia. No citar sin permiso de la autora.

² Este trabajo forma parte del Proyecto de investigación del Programa I+D+i 2020-115869RB-I00, titulado “El reto de la gestión de fondos Next Generation EU: Amenazas y Debilidades del Marco Institucional Español”, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

administraciones responsables para abordar este reto, superar las barreras y adoptar las medidas necesarias para mejorar la gestión, al tiempo que se garantiza la integridad en la ejecución.

En este contexto, la finalidad de la ponencia es analizar la capacidad de las comunidades autónomas para ejecutar los fondos NGEU de manera eficaz, íntegra y honesta. Para ello, se plantean dos objetivos. El primero consiste en realizar un breve diagnóstico sobre las barreras organizativas y los riesgos a los que se han enfrentado las administraciones autonómicas en las primeras etapas de ejecución de las transferencias para conseguir la eficacia e integridad en la gestión de estos fondos, de forma que cumplan los requerimientos exigidos por la Unión Europea. El segundo objetivo es examinar las medidas adoptadas para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas, prevenir y controlar el fraude y la corrupción, y evitar el conflicto de intereses.

El análisis se realiza a partir de la información procedente de entrevistas semiestructuradas realizadas a una muestra de responsables autonómicos de los responsables de gestionar la financiación procedente del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Palabras clave: capacidad institucional, eficacia, sistemas de integridad, riesgos, comunidades autónomas, Next Generation EU

Nota biográfica:

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (URJC). Pertenece al grupo de investigación de alto rendimiento en Buena Gobernanza de las Instituciones Públicas y Privadas de la URJC. Sus investigaciones se centran en la opinión pública sobre el Estado de Bienestar y las políticas públicas, y en las actitudes y preferencias sobre el gasto público y los impuestos. Actualmente, participa en un proyecto del Plan Estatal de I+D+i sobre eficacia e integridad en la gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Introducción

La crisis sanitaria originada por la COVID-19 ha tenido graves consecuencias económicas y sociales a nivel mundial, que todavía se están soportando y analizando. La respuesta de la Unión Europea (UE) ante esta situación inédita y compleja fue la creación, en julio de 2020, de un instrumento temporal y extraordinario de recuperación, los denominados *Fondos Next Generation EU* (FNGUE), un paquete de ayudas financieras considerado como el más ambicioso en la historia de la UE (Hidalgo Pérez, 2022), que ha marcado un hito en la respuesta supranacional a la crisis (Kölling y Hernández-Moreno, 2023).

Este instrumento de recuperación es extraordinario por varias razones. En primer lugar, por la cuantía de la financiación, que asciende a más de 750.000 millones de euros (M€). Los fondos se distribuyen principalmente a través de dos instrumentos financieros: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) –con 672.500M€– y las ayudas de Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU). A España le correspondía, inicialmente, una asignación de 140.000M€, a ejecutar entre 2021 y 2026, aunque en octubre de 2023, la Comisión Europea (CE) aprobó una adenda al plan español, aumentando esta cifra a 160.000M€. Estas cifras implican que los FNGUE proporcionan a España un volumen de recursos comparable al total de fondos estructurales recibidos en las últimas tres décadas (Forte-Campos y Rojas Blaya, 2021).

En segundo lugar, por la finalidad del instrumento y la forma de gestión de la financiación. La recepción de estos fondos no depende del gasto realizado, de demostrar que se ha efectuado un gasto conforme a las normas y propósitos establecidos, sino que están sujetos al logro de ciertos hitos y objetivos destinados a mitigar los efectos económicos y sociales de la pandemia. Esto supone un cambio trascendental en el paradigma de gestión, la transición hacia un modelo de gestión orientado a resultados que, en caso de no cumplirse, implica la suspensión de los pagos o incluso la devolución de las transferencias recibidas (CE, 2021).

En último lugar, los FNGUE son un mecanismo de financiación extraordinario por los estrictos criterios establecidos por la UE para la ejecución de estas transferencias, tanto en lo referente a la eficacia y eficiencia en la gestión, como a los requisitos de integridad, transparencia y prevención del fraude y de cualquier otra irregularidad (Kölling y Hernández-Moreno, 2023). Estas se traducen en la necesidad de adoptar nuevos y complejos mecanismos de supervisión y control (Hidalgo Pérez et al., 2022).

Para poder acceder a esta financiación, cada Estado miembro tenía que elaborar un plan nacional de recuperación. En junio de 2021, España presentó ante la CE su Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PNRTR), denominado “España Puede”. Aunque este documento fue elaborado por el Gobierno Central y se concibe como un “proyecto de

país”, requiere la implicación de todos los niveles de gobierno y una gobernanza inclusiva, transparente, coherente y estable en el tiempo (Gobierno de España, 2021: 187-188).

Las CCAA están llamadas a ser grandes protagonistas en el desarrollo del PNRTR y principales ejecutores de los fondos de recuperación, ya que un número sustancial de las políticas palanca a las que se destina la financiación del MRR es competencia de las comunidades, como cohesión e inclusión social, sistema de salud, servicios sociales, educación, transición ecológica, etc. (Gimeno Feliu, 2021). El Gobierno Central estimó, inicialmente, que las CCAA gestionarían algo más del 54% de los fondos para la implementación de inversiones en sus áreas competenciales (Ministerio de Hacienda, 2022). En consecuencia, buena parte del éxito de este mecanismo excepcional de la UE dependerá de la capacidad institucional de las CCAA para superar los desafíos y adoptar medidas para mejorar la eficacia, la eficiencia y la integridad, una capacidad que ha sido cuestionada (Jiménez Asensio, 2023; Ares Conde, 2022; Hidalgo Pérez, 2022).

En este contexto, la finalidad de la ponencia es analizar la capacidad de las CCAA para ejecutar los FNGEU de manera eficaz, íntegra y honesta. Para ello, se plantean dos objetivos. El primero consiste en realizar un breve diagnóstico sobre las barreras organizativas y los riesgos a los que se han enfrentado las administraciones autonómicas en las primeras etapas de ejecución de las transferencias del MRR. El segundo objetivo es examinar brevemente las medidas adoptadas para asegurar la eficacia y la integridad, para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, y para prevenir y controlar el fraude y la corrupción.

La investigación cualitativa se fundamenta en un análisis basado en las percepciones de los responsables de gestionar las transferencias del PNRTR en cada comunidad, a partir de la información procedente de entrevistas abiertas semiestructuradas realizadas a personal con perfil preferentemente técnico. La muestra final fue de catorce entrevistas, efectuadas entre marzo y mayo de 2022.

1. Capacidad institucional, eficacia e integridad: conceptos interrelacionados.

Uno de los aspectos cruciales para lograr el éxito en la gestión de los FNGEU radica en la capacidad de las administraciones públicas involucradas para ejecutar de manera eficaz e íntegra el gran volumen de transferencias que integra el MRR (Hidalgo Pérez, 2022). Afortunadamente, se dispone de una amplia literatura que ha analizado la cuestión de la capacidad institucional desde la Ciencia Política y la gestión pública.

Esta literatura ha utilizado diversos conceptos, que son similares, pero no totalmente idénticos: capacidad institucional, capacidad administrativa y calidad gubernamental. La *capacidad institucional* se refiere a las habilidades de las organizaciones del sector público –de las *instituciones* públicas– para desempeñar sus tareas de manera eficaz, eficiente y sostenible,

lo que requiere de un adecuado funcionamiento de los sistemas organizativos, estructurales y técnicos, así como competencias individuales para el diseño e implementación de políticas públicas (Comisión Europea, 2014: 3). Este concepto se centra en la formulación e implementación de políticas y programas públicos en respuesta a las demandas y necesidades de la sociedad, en el funcionamiento y actuación de las organizaciones públicas de los distintos niveles de gobierno, en la gestión de recursos humanos, económicos y técnicos y en la efectividad de los procedimientos administrativos (Andrews et al., 2017).

En cambio, la *capacidad administrativa* se define como “la capacidad del gobierno de gestionar sus recursos humanos y físicos para cumplir sus objetivos” (Painter y Pierre, 2005: 2). Este término alude específicamente a las destrezas de las organizaciones públicas y de los cuadros burocráticos para gestionar eficaz y eficientemente los recursos disponibles. Se trata de conceptos parecidos, que inciden en el hecho de que para implementar con éxito las iniciativas gubernamentales, se necesitan organizaciones “capaces”, que puedan definir problemas, establecer prioridades, asignar recursos y ejecutar políticas para ofrecer bienes y servicios públicos de manera eficaz y eficiente (Pollitt y Bouckaert, 2017).

En este marco conceptual se incluye una noción más reciente, aportada por la literatura sobre europeización en el contexto de la gestión de los fondos europeos: la *capacidad de absorción* (Țigănașu, Incaltarau y Pascariu, 2018; Smeriglio *et al.*, 2015). Se refiere a la habilidad de un Estado o región para gastar íntegramente los recursos financieros asignados de manera eficaz (Moreno, 2020). Estas investigaciones sobre europeización se han orientado al análisis de la capacidad de los gobiernos y administraciones, estatales y subnacionales, para ejecutar con éxito la financiación europea, cumpliendo las normas sobre integridad y adoptando las buenas prácticas de la UE en materia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción (Surubaru, 2017; Tosun, 2014; ; Charron et al., 2014; Dellmuth y Stoffel, 2012; Cace et al., 2010; Falkner y Treib, 2008).

El último concepto es *calidad gubernamental*, que se centra en un sector público capaz de alinear óptimamente los recursos con las acciones y de aplicar correctamente las políticas diseñadas, como forma de alcanzar la calidad de gobierno (Rothstein, 2015). En concreto, se entiende como un conjunto de reglas formales e informales que incentivan la efectividad, coordinación, cooperación y compromiso, al tiempo que desalientan comportamientos corruptos, clientelistas, ineficientes, cortoplacistas y egoístas (Fukuyama, 2014).

Atendiendo a esta última definición, existe una relación entre calidad gubernamental, capacidad institucional e integridad. Una elevada calidad gubernamental puede fortalecer la capacidad institucional al promover la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana (Herasymiuk et al., 2020). Por un lado, una sólida capacidad institucional facilita la implementación efectiva de políticas de calidad gubernamental y la gestión adecuada de los recursos financieros, lo que contribuye a la mejora de la calidad de los

servicios públicos y al desarrollo sostenible (Grindle, 2004). Por otro, los sistemas de integridad, transparencia y prevención del fraude pueden mejorar la capacidad institucional al fortalecer la legalidad, la ética y la eficacia en la gestión pública (Fazekas et al., 2018).

Las administraciones públicas que incorporan los principios de buen gobierno, integridad y transparencia tienden a ser más eficaces y menos susceptibles a prácticas corruptas (Sundell, 2014; Grindle, 2004). Como señalan Jiménez y Villoria (2023), la calidad institucional reduce el riesgo de corrupción y garantiza la estabilidad, por lo que numerosos organismos internacionales han incluido en su agenda estrategias de calidad institucional y de lucha contra la corrupción. Entre estos organismos, destaca el papel de la OCDE como Think Tank en combatir la corrupción en los países desarrollados. La OCDE (2017) recomienda que el sector público implemente sistemas de integridad, promueva una cultura ética y demuestre una rendición de cuentas real y efectiva, para que los resultados de la acción pública lleguen a los ciudadanos y puedan ser comprendidos por estos (Donaire, 2022). La UE también se ha incorporado, de forma muy activa, a esta agenda internacional, especialmente en el ámbito de la gestión de los presupuestos europeos y, sobre todo, de los fondos estructurales (Villoria y Jiménez, 2023).

En este punto resulta oportuno definir el concepto de integridad. De acuerdo con Ceva y Ferretti (2021), es la adhesión firme a un código de valores éticos: la cualidad de ser honesto, incorruptible, exhibiendo unos principios morales fuertes en la conducta diaria, mostrando una conducta estrictamente honesta, una rectitud o probidad. Desde una perspectiva jurídica, Cerrillo i Martínez (2018) apunta a la actuación de las organizaciones públicas, de los cargos políticos y de los empleados públicos conforme a una serie de valores éticos y morales, sin separarse de lo previsto por las leyes o códigos éticos o de conducta. Finalmente, la OCDE (2017: 2) señala que es “el posicionamiento consistente y la adhesión a valores comunes, así como el conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados”.

Para desarrollar un sistema o marco de integridad, hay que disponer una infraestructura ética que incorpore códigos éticos y de conducta, medidas de promoción de valores éticos, mecanismos de análisis de riesgos y de alerta de conductas no éticas, órganos de control y garantía, medidas de prevención, detección y control del fraude y la corrupción, e instrumentos de seguimiento y evaluación del sistema (Quintana, 2023; Ponce, 2018).

Los sistemas de integridad deben incluir los principios de transparencia y rendición de cuentas (Villoria, 2015). Estos dos principios no solo reducen la corrupción, sino que mejoran la confianza pública en las instituciones públicas (Rodríguez-Pose y Garcilazo, 2015). La transparencia implica la divulgación proactiva de información importante sobre las decisiones, políticas y actividades del gobierno, lo que promueve la apertura, la accesibilidad y la claridad en la gestión de los asuntos públicos (Fox, 2007). La rendición de cuentas contempla la

obligación que tienen los responsables públicos de responder ante los ciudadanos y los órganos de control por sus acciones y resultados, e implica la aceptación de la responsabilidad por las decisiones tomadas y los resultados obtenidos (Bovens, 2007).

Por lo que se refiere a la corrupción, lacra que tratan de erradicar los sistemas de integridad, la definición más frecuente en la literatura es el abuso del cargo público para beneficio privado (Tanzi y Davoodi, 1997), con variantes como “abuso de poder” o “abuso de la autoridad confiada”. La corrupción casi siempre se considera como desviación de la norma, porque presupone que la autoridad o responsabilidad pública se confían a alguien, no para promover ganancias privadas de ningún tipo (para sí mismo o para otros), sino para promover el interés público, la equidad e imparcialidad (Mungiu-Pippidi, 2013). Se observa que el término clave es “abuso”. Sin embargo, el fraude no requiere la intervención de un actor público o un abuso de poder, aunque implica una actitud dolosa con la intención deliberada de engañar (Villoria y Jiménez, 2023). Así, cualquier irregularidad no tiene por qué ser constitutiva de fraude.

Las cuestiones analizadas cobran nueva relevancia en el marco de la gestión de los FNGUE, porque la UE ha encontrado la oportunidad para institucionalizar los sistemas de integridad, con el objetivo de no solo de evitar riesgos de corrupción, fraude y malas prácticas, también de fomentar una cultura ética, preventiva, a través de mecanismos para desincentivar estímulos u oportunidades perversas que se le puedan presentar a los empleados públicos (Iglesias, 2021; Jiménez Asensio, 2023). Villoria y Jiménez (2023) argumentan que este sistema de sistema de integridad deriva en nuevo paradigma y supone una europeización de las políticas de integridad.

2. La gestión autonómica de los Fondos Next Generation EU: estado actual y requisitos

En anteriores epígrafes se ha explicado que las CCAA está llamadas a ser actores claves en la ejecución de los FNGUE, puesto que buena parte de las políticas palanca del PNRTR son competencia de las autonomías. Sin embargo, el destinatario directo de los fondos, el garante ante la UE del cumplimiento de los hitos y objetivos, y el responsable de proteger los intereses financieros europeos es el Estado (Salvador Armendáriz, 2021). Así se recoge en el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea y en 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, que ordena de manera amplia la gestión de los fondos. Esta normativa de obligado cumplimiento, determina los criterios y el procedimiento de asignación entre los Estados miembros, establece los mecanismos de seguimiento y control, e incluye disposiciones para la supervisión y auditoría del uso de los fondos, asegurando tanto el cumplimiento de los hitos y objetivos y la eficacia en el uso de los recursos, como la integridad en la gestión, la transparencia y el control del fraude (Canals, 2023).

Para el tema abordado en esta ponencia, interesan especialmente las previsiones del artículo 22.2: “Los Estados miembros adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión. Para ello, adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las acciones financiadas en virtud del presente Reglamento se lleven a cabo de conformidad con las normas aplicables y, en particular, para evitar, detectar y corregir el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión”.

En España, el PNRTR hace referencia a los sistemas de integridad principalmente en el contexto de asegurar la transparencia, la buena gobernanza y la correcta gestión de los fondos europeos asignados, y el Gobierno se compromete a implementar sistemas de control interno y mecanismos de auditoría robustos para garantizar la adecuada utilización de los recursos financieros y prevenir cualquier forma de malversación, fraude o corrupción. Además, en el artículo 3 del Real Decreto Ley 36/2020, de 31 de diciembre, para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PNRTR, se enumeran los principios de gestión, entre ellos: “Racionalización y eficiencia en el uso de recursos y medios; i) Control eficaz del gasto público, responsabilidad de la gestión y rendición de cuentas; j) Prevención eficaz de los conflictos de interés, el fraude y las irregularidades”.

El marco normativo se completa con la aprobación 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 el artículo 6 se regulan los sistemas de refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. En el punto 6.2. se obliga a que toda entidad decisora o ejecutora disponga de un “Plan de medidas antifraude”, indicándose los requerimientos mínimos.

El Ministerio de Hacienda presentó formalmente a las CCAA y la Federación Española de Municipios y Provincias el proyecto del PNRTR, el 19 de abril de 2021, en la Conferencia Sectorial del PNRTR. Se explica a los gobiernos subnacionales el proceso a seguir en la gestión de los fondos, y los procedimientos de control y seguimiento exigidos por la CE. A partir de este momento, comienza el proceso de asignación entre las CCAA, en el seno de las conferencias sectoriales (Murillo-García y García Nicolás, 2022).

En la *tabla 1* figura la distribución de los fondos del MRR entre CCAA. Las autonomías que han recibido una mayor cuantía son, por orden: Andalucía (4.168 M€), Cataluña (3.974 M€), Madrid (2.948 M€) y Valencia (2.521 M€). Las que han obtenido menos fondos, excluyendo las ciudades autónomas, son: La Rioja (328 M€), Cantabria (437 M€), Navarra (544 M€) y Asturias (640 M€). En la tabla también se recoge información sobre la proporción entre las cuantías destinadas a licitaciones y subvenciones asociadas a los FNGUE y las cuantías finalmente resueltas, que permite conocer la capacidad de absorción. Las tasas de resolución muestran diferencias significativas entre comunidades. Las tasas más altas corresponden a

Galicia, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y País Vasco, en este orden. Las tasas más bajas se localizan en Cataluña, Cantabria, Asturias Melilla, La Rioja y Andalucía.

Tabla 1. Fondos totales del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia asignados a las CCAA (en millones de € y porcentaje) (a 20-6-2024)

Comunidad Autónoma	Fondos MRR (M€)	% del total	Convocatorias totales (M€)	Convocatorias resueltas (M€)	% tasa de resolución
Andalucía	4.168	15,7	2.196	1.100	45,9
Aragón	933	3,5	650	444	69,7
Asturias	640	2,4	293	144	39,8
Baleares	1.050	3,9	670	288	48,2
Canarias	1.645	6,2	724	370	50,7
Cantabria	437	1,6	332	157	39,5
Castilla-La Mancha	1.311	4,9	962	684	65,1
Castilla y León	1.655	6,2	997	526	66,2
Cataluña	3.974	14,9	2.805	1.159	33,8
Ceuta	52	0,2	15	7	50,0
Extremadura	834	3,1	482	299	56,5
Galicia	1.545	5,8	866	704	78,0
La Rioja	328	1,2	138	59	40,7
Madrid	2.948	11,1	2.354	1.596	63,5
Melilla	49	0,2	33	17	40,6
Murcia	808	3,0	418	265	59,1
Navarra	544	2,0	223	130	50,4
País Vasco	1.155	4,3	1.094	959	66,6
Valencia	2.521	9,5	1.810	1.131	58,8
Total	26.595	100	17.063	10.039	\bar{x}= 53,8

Nota: Los fondos MRR son los asignados a las CCAA en conferencias sectoriales. Las convocatorias se refieren a aquellas convocatorias de subvenciones o licitaciones que se identifican como dirigidas a adjudicatarios finales. *Fuente:* elaboración propia a partir de los datos del IV Informe de ejecución del Plan de Recuperación (Gobierno de España, 2023), y de la herramienta «Elisa» (Disponible en <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/elisa-el-plan-en-cifras>, consultado el 20-6-2024).

Un dato importante es el porcentaje de los FNGUE que están realmente gestionando las CCAA. La cuantía total asignada hasta el momento a las CCAA son 26.595M€, lo que supone el 38,25% de los fondos, frente al 54% previsto inicialmente por el Gobierno Central. Han comprometido 17.063M€ en convocatorias, de las cuales se han resuelto hasta ahora 10.039M€, lo que representa una tasa global de resolución del 58,83%, aunque la desviación de algunas comunidades respecto a este porcentaje es elevada.

Por otra parte, como se ha explicado, el PNRTR incorpora una serie de requerimientos para conseguir una gestión íntegra y honesta de los fondos, mediante la adopción de medidas para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, lo que también pone a prueba la capacidad institucional de las CCAA. La Orden HFP/1030/2021 determina que todas las entidades ejecutoras dispusieran de un plan antifraude en un plazo de

90 días, describiendo con detalle las medidas que debe incluir. Igualmente, se indica que debe incorporarse un código de conducta ante el fraude.

En el *cuadro 1* se muestra la información resumida sobre los planes antifraude aprobados por las CCAA. Galicia fue la primera en aprobar este instrumento, a comienzos de diciembre de 2021 y le siguen, unos días después, Madrid, La Rioja, Asturias, Ceuta y Melilla. Las más rezagadas han sido Extremadura, Navarra, País Vasco y Murcia (en marzo de 2022). Casi todos los planes han sido actualizados con posterioridad, y son concebidos como documentos vivos, instrumentos de planificación flexibles, que se irán revisando y modificando.

Cuadro 1. Planes Antifraude, códigos éticos y organismos de lucha contra el fraude de las Comunidades Autónomas

Comunidad Autónoma	Plan antifraude	Código ético de la comunidad	Organismos lucha fraude/corrupción
Andalucía	Plan de medidas antifraude para la gestión de los Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Acuerdo Consejo de Gobierno 27/4/2022) Cada entidad gestora adaptará el plan	No	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (2021) Comité antifraude (2023)
Aragón	Modelo de plan antifraude (Acuerdo Consejo de Gobierno 22/12/2021) Cada entidad gestora aprobará su plan antifraude (23 planes aprobados)	Ley 5/2017 de Integridad y Ética Públicas (2017)	
Asturias	Plan de medidas antifraude de la Administración del Principado de Asturias y su Sector Público (Acuerdo Consejo de Gobierno 22/12/2021) Plan único	No	Oficina de Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción (2018)
Baleares	Plan de Medidas Antifraude de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en el ámbito de ejecución de los fondos del MRR (Acuerdo de Consejo de Gobierno 31/1/2022) Las entidades gestoras pueden aprobar su propio plan	Código ético del Gobierno de las Islas Baleares (2016)	Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears (2016)
Canarias	Plan de Medidas Antifraude de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y su sector público (Acuerdo Consejo de Gobierno 3/2/2022) Plan único	No	No
Cantabria	La Secretaría general de cada consejería gestora de fondos ha aprobado un plan de integridad y medidas antifraude para la gestión de fondos europeos (8 planes aprobados)	Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos (2013)	No

Cuadro 1. Continuación

Comunidad Autónoma	Plan antifraude	Código ético de la comunidad	Organismos lucha fraude/corrupción
Castilla y León	Plan General de Medidas Antifraude de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Acuerdo de la Junta 9/6/2022) Plan único	Código ético y de austeridad de los altos cargos de la Administración de la CACYL y entidades adscritas (2010, 2020)	No
Castilla-La Mancha	Plan de medidas antifraude de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (Acuerdo Consejo de Gobierno 8/2/2022) Cada consejería ha aprobado su plan antifraude (9 planes aprobados)	Código ético para Altos Cargos (2018)	No
Cataluña	Plan de medidas antifraude en la ejecución de actuaciones financiadas en el marco de los fondos del MRR (Acuerdo Consejo de Gobierno 3/2/2022) Plan único	Código ético del servicio público de Cataluña (2021) Código ético en la contratación pública (2023)	Oficina Antifraude de Cataluña (2008)
Ceuta	Plan de Prevención de Riesgos y Medidas de lucha contra el fraude, la corrupción y los conflictos de interés (Acuerdo del Consejo de Gobierno 30/12/2021)	No	No
Extremadura	Plan de medidas contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses en la Comunidad de Extremadura (Decreto 20/2022 de 9 de marzo) Plan único	Código ético de conducta de los miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos (2009)	No
Galicia	Plan general de prevención de riesgos de gestión y medidas antifraude de la Xunta de Galicia (Acuerdo Consello da Xunta 10/12/2021) Cada entidad gestora ha aprobado su plan antifraude (70 planes aprobados)	Código ético institucional de la Xunta de Galicia (2014)	No
La Rioja	Plan antifraude del Gobierno de La Rioja en materia de fondos europeos (Acuerdo Consejo de Gobierno de 29/12/2021) (Se pueden adherir los entes locales)	Código Ético de los miembros del Gobierno, Cargos Públicos y Personal Eventual (2022)	Comité de lucha contra el fraude del Gobierno de La Rioja (2022)
Madrid	Plan de medidas antifraude para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Acuerdo Consejo de Gobierno de 29/12/2021) Plan único	Código ético de los altos cargos de la Administración de la CAM (2016)	No
Melilla	Plan de medidas antifraude de la Ciudad Autónoma (Acuerdo Consejo de Gobierno 22/12/2021)	No	Oficina de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción (2021)
Murcia	Plan de actuaciones para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses (Acuerdo Consejo de Gobierno de 10/3/2022) Cada órgano gestor debe aprobar su plan (23 planes aprobados)	Código de conducta de los Altos Cargos (2019) Código de conducta en la contratación pública (2020)	No

Cuadro 1. Continuación

Comunidad Autónoma	Plan antifraude	Código ético de la comunidad	Organismos lucha fraude/corrupción
Navarra	Plan de medidas antifraude en el marco de la gestión de los proyectos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Acuerdo Gobierno de Navarra de 2/3/2022) Cada consejería debe aprobar su plan (12 planes aprobados)	Código de buen gobierno de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos (2011)	Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de Navarra (2018)
País vasco	Plan de medidas para cubrir los requisitos antifraude, conflicto de interés, doble financiación y ayudas de estado y daño no significativo al medio ambiente exigidos en la ejecución del PNRTR (Acuerdo Consejo de Gobierno 29/3/2022) Plan único	Código Ético y de Conducta de los miembros del Gobierno, altos cargos, personal eventual y demás cargos directivos (2013)	
Valencia	No hay un modelo general de Plan Cada consejería y órgano gestor aprueba su plan de medidas antifraude (12 planes aprobados)	No	Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana (2018)

Fuente: elaboración propia.

Casi todas las autonomías han aprobado, como parte de estos planes o de forma independiente, declaraciones institucionales en las que los gobiernos autonómicos se comprometen en la lucha contra el fraude. De la misma manera, siguiendo las recomendaciones de la Orden HFP/1030/2021, han añadido, dentro del articulado de este, o como anexo, un código de conducta de los empleados públicos en relación con la gestión del MRR.

Las condiciones iniciales de las CCAA a la hora de diseñar e implantar sistemas de integridad son muy diferentes. Algunos gobiernos autonómicos contaban, desde hace tiempo, con medidas de prevención y control, desde legislación sobre integridad (Aragón, 2016) y, sobre todo, de buen gobierno y transparencia (Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid, Valencia, Murcia, Navarra y Valencia) a organismos de lucha contra el fraude y la corrupción (Cataluña, La Rioja, Navarra y Valencia). Muchas regiones disponían también de códigos éticos, que regulaban principalmente la conducta de los miembros del gobierno y de altos cargos. Sin embargo, se constata que otras CCAA que apenas habían institucionalizado la lucha contra la corrupción y el fraude.

Se observa que la normativa y requisitos de los FNGUE han supuesto un impulso importante en materia de integridad para determinadas autonomías que, aprovechando la oportunidad, han aprobado legislación sobre lucha contra el fraude y la corrupción (por ejemplo, Andalucía en 2021) o sobre transparencia y acceso a la información (es el caso de Valencia y País Vasco), o

han creado comités de lucha contra el fraude, como Andalucía. En cualquier caso, todas han tenido que elaborar o manejar mapa de riesgos, declaraciones de ausencia de conflictos de interés (DACI), test de autoevaluación de riesgos, etc. lo que supone una puesta al día acelerada en todo lo relacionado con sistemas de integridad.

3. La capacidad institucional de las comunidades autónomas para gestionar los fondos Next Generation con eficacia e integridad: principales problemas y medidas adoptadas

En este apartado se analiza, brevemente, la capacidad administrativa de las administraciones autonómicas para gestionar con eficacia e integridad los FNGUE y las medidas que han puesto en marcha para hacer frente a las dificultades que han encontrado en las primeras etapas del proceso de ejecución de los fondos, a partir de las percepciones y experiencias de las personas responsables de ejecutar la financiación procedente del MRR en las comunidades.

Para llevar a cabo esta descripción, se han identificado cinco categorías de análisis referidas tanto a la eficacia como a la integridad:

- 1) estructuras organizativas adecuadas y suficientes;
- 2) recursos humanos o personal disponible para gestionar los fondos;
- 3) sistemas de información y comunicación implicados en los procesos de gestión y rendición de cuentas de los fondos;
- 4) mecanismos de prevención y control del fraude;
- 5) transparencia y rendición de cuentas.

3.1. Estructuras organizativas

La gestión de los FNGUE supone para las CCAA un desafío a sus capacidades administrativas, por el gran volumen de recursos que hay que tramitar, los reducidos plazos temporales y las exigencias respecto al cumplimiento de hitos y objetivos. Como se muestra en el *cuadro 2*, todas las autonomías han tenido que adaptar, en alguna medida, sus estructuras organizativas para poder afrontar la gestión estos recursos extraordinarios.

En las estrategias de adaptación aplicadas no se observa un único patrón, ya que la situación de partida es heterogénea, y las debilidades de sus estructuras organizativas respondían a causas distintas. Así, las diferentes soluciones adoptadas obedecen a una o a una combinación de tres razones principales. La primera es que, en muchos casos, no se contaba con capacidades organizativas suficientes, es decir, no existían órganos o segmentos en las estructuras que

podiesen atender con garantías la gestión de la nueva financiación. La segunda es la necesidad de reforzar las capacidades de coordinación y control de la gestión de estos fondos. Finalmente, algunas comunidades tenían que mejorar la gobernanza, para integrar la gestión de estos fondos extraordinarios con otras transferencias europeas y/o con el resto de los programas propios.

Cuadro 2. Capacidad organizativa de las administraciones autonómicas para ejecutar eficazmente los FNGUE

Situación	Puntos débiles	Medidas adoptadas
Todas las CCAA han tenido que adaptar sus estructuras organizativas como consecuencia del desafío que supone la gestión de los FNGUE.	Necesitan reforzar las capacidades organizativas de la administración regional para asumir el gran volumen de trabajo que implica la gestión de los FNGUE	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de estructuras y órganos específicos para gestionar los FNGUE • Refuerzo, redimensionamiento de estructuras preexistentes • Traslación de conocimientos y <i>expertise</i> a órganos gestores sin experiencia en gestión de fondos europeos • Contratación externa de servicios a consultoras
	No disponen de mecanismos adecuados de coordinación y control para gestionar todas las transferencias y proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de mecanismos específicos para el control y la gestión de los FNGUE • Refuerzo, redimensionamiento de estructuras de coordinación y control preexistentes • Puesta en marcha de comisiones interdepartamentales

Fuente: elaboración propia.

A la hora de reforzar las capacidades organizativas, se recurre a soluciones igualmente diversas. Algunas administraciones autonómicas se dotan de órganos *ex novo*, creados para gestionar, específicamente el MRR: “Fuimos la primera comunidad autónoma que creó una consejería específica en materia de fondos europeos, y dentro de esta consejería se creó una oficina para poder gestionarlos” (Baleares). Otra opción más conservadora ha sido reforzar las estructuras preexistentes, dándoles una mayor relevancia o amplitud: “Se ha reforzado la Dirección General de Fondos Europeos, se ha reforzado bastante el equipo: éramos cinco personas y ahora somos casi veintidós” (La Rioja). En ocasiones, aprovechan las experiencias y el conocimiento acumulado en determinados órganos para reforzar las capacidades de gestión de otros departamentos y organismos: “Es muy importante el papel de la Dirección General de Fondos Europeos que ya está muy acostumbrada a gestionar fondos europeos” (Cataluña).

Unas pocas comunidades se decantan por la contratación de servicios externos, con objeto de afrontar problemas de sobrecarga en sus propias estructuras: “*Algunas consejerías están recurriendo a contrataciones externas*” (Extremadura).

En cuanto a los cambios que tienen por objeto fortalecer la capacidad de coordinación y control, nuevamente se recurre a diferentes soluciones. Una primera vía ha sido generar mecanismos de coordinación y control de nuevo cuño: “[Se crea]...una comisión interdepartamental, donde se encuentran los del fondo europeo, los de presupuestos y los de servicios jurídicos” (Aragón). La alternativa ha sido reaprovechar estructuras previas, a las que se dota de más capacidades o recursos: “No se han creado nuevas estructuras, se han ampliado las funciones de la "comisión delegada de estabilidad", a la que se le ha dado una función más de seguimiento de la ejecución de fondos europeos” (Andalucía).

3.2. Recursos humanos

La asunción de la gestión de los FNGUE también ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar los recursos humanos de las administraciones autonómicas (véase *cuadro 3*). Esta gestión genera unos volúmenes de trabajo y unas exigencias de cualificación del personal que desbordan las capacidades existentes. Por lo que se refiere a los puntos débiles en materia de personal, los dos principales son la falta de personal y, particularmente, la falta de personal cualificado.

Las numerosas tareas no pueden abordarse con las plantillas disponibles, es decir, hay un problema generalizado de falta de personal: “No disponemos de personal para gestionar ese volumen de fondos” (Baleares). Por otra parte, los responsables autonómicos hacen hincapié en determinadas carencias respecto a las cualificaciones del personal. Con frecuencia estas carencias tienen que ver con que se precisan perfiles técnicos que no existen en la administración. Otras veces, la dificultad es que en muchas consejerías no cuentan con experiencia suficiente en la gestión de fondos europeos. Ocasionalmente, la falta de cualificación tiene que ver con que el personal no domina las técnicas de gestión por objetivos.

Las administraciones autonómicas han ensayado soluciones dispares, que se han llevado a cabo en un contexto dominado por restricciones normativas, temporales y presupuestarias. Entre las medidas adoptadas se incluye la contratación de personal con carácter temporal: “En 2021 se hizo una contratación de 1500 interinos para para reforzar todo lo relacionado con fondos europeos y MRR” (Andalucía). La estrategia más común es la contratación de asistencias técnicas: “Al final lo que estamos haciendo, lógicamente porque no hay otro remedio, “Al final lo que estamos haciendo, lógicamente porque no hay otro remedio, si no es imposible, es apoyarnos en contratos de asistencia técnica con consultoras” (Madrid). Algunas CCAA han puesto en marcha de procesos de formación del personal para mejorar sus capacidades y familiarizarse con las especificidades de la gestión de los FNGUE: “Hemos montado unas píldoras de formación durante dos meses, porque esa es otra forma de conseguir el cambio de mentalidad que hay que implantar” (Canarias).

Cuadro 3. Capacidad de las administraciones autonómicas para ejecutar eficazmente los FNGUE con los recursos humanos de que disponen

Situación	Puntos débiles	Medidas adoptadas
La gestión de unos fondos tan cuantiosos conlleva unas cargas de trabajo y unos requerimientos de cualificación del personal que apenas pueden atenderse con las plantillas disponibles. En todas las administraciones ha sido imprescindible reforzar la capacidad en materia de recursos humanos.	<p>Personal insuficiente para atender el volumen extra de trabajo.</p> <p>Restricciones diversas para abordar la falta de personal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No se permite la contratación de personal con cargo a los FNGUE - Dificultad para planificar las necesidades de RRHH al desconocerse con antelación las cuantías a recibir y las responsabilidades añadidas - El marco de estabilidad presupuestaria impide la contratación 	<ul style="list-style-type: none"> • La contratación de personal con carácter temporal, con objeto de no sobredimensionar las plantillas una vez termine la afluencia de recursos extraordinarios • Contratación de asistencias técnicas para mitigar sobrecargas de trabajo y cumplir con los plazos impuestos para la gestión de los programas
	<p>Problemas de cualificación del personal, que obedecen a distintas causas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La gestión de los fondos necesita perfiles técnicos que no están disponibles en la administración - Muchas consejerías no cuentan con experiencia en gestión de fondos europeos - El personal no domina las técnicas de gestión por objetivos y sus correspondientes mecanismos de evaluación de resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación de asistencias técnicas, que suplan la falta de ciertos perfiles técnicos, sobre todo en el área tecnológica • Programas de formación de personal para familiarizarse con las especificidades de la gestión de los FNGUE • El intercambio de experiencias en torno a la gestión de los FNGUE entre Comunidades

Fuente: elaboración propia.

3.3. Tecnologías de la información y la comunicación

La gestión de los FNGUE supone, asimismo, un gran desafío para los sistemas tecnológicos de las administraciones autonómicas, sobre todo en lo relativo a la gestión de la información. En el *cuadro 4* se muestran los principales puntos débiles y medidas adoptadas en este ámbito.

Al tratarse de un conjunto de programas de gasto intergubernamentales, hay que afrontar las necesidades de información que impone la arquitectura de los fondos –marcadamente *top-down* donde el diseño y el control de los sistemas de información corresponden al Ministerio de Hacienda– para facilitar el seguimiento de su implementación, el cumplimiento de las metas y objetivos comprometidos, etc. Además, la necesidad de unificar los sistemas de información para asegurar la rendición de cuentas, genera ciertas resistencias, al uniformizar la gestión y los procedimientos de control.

El problema de la interoperabilidad de los sistemas se ve agravado al tener que organizar toda la información en una plataforma única a nivel nacional, el sistema CoFFEE, cuya puesta en marcha se retrasó hasta enero de 2023. Las CCAA han tenido que elaborar sistemas

provisionales, aplicaciones “puente”, que permitiesen recoger los datos con los que alimentar las exigencias de la plataforma estatal una vez que se implantase: “Estamos creando una herramienta específica en nuestro sistema de gestión económico financiero que nos permita agilizar el volcado de toda nuestra información en la herramienta CoFFEE” (Madrid).

Cuadro 4. Capacidad de las administraciones autonómicas para ejecutar eficazmente los FNGUE con las tecnologías de la información disponibles

Situación	Puntos débiles	Medidas adoptadas
Los FNGUE conllevan un sistema de rendición de cuentas particular, que ha de resolverse en una nueva plataforma, única a nivel nacional, que centraliza el control de la gestión de los proyectos y la demostración del cumplimiento de los hitos y objetivos. Todas las comunidades han tenido que adaptar sus sistemas de información para la rendición de cuentas, sin que se haya tenido en cuenta la situación de cada territorio.	El gran volumen de información para la rendición de cuentas que exigen los FNGUE	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de aplicaciones específicas para el control y el seguimiento de proyectos NGUE
	El problema clásico de la interoperabilidad de los sistemas de información se revela en toda su extensión, al añadirse la gestión de los FNGUE	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptación de los sistemas de información disponibles para interoperar con CoFFEE • Diseño de plataformas propias que integren toda la gestión, y sirvan también para alimentar CoFFEE
	Retraso en la puesta en marcha de la plataforma (CoFFEE)	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de herramientas puente, a la espera de CoFFEE, que faciliten el posterior volcado de los datos • Diseño de aplicaciones propias orientadas a cumplir con las especificaciones que tendrá CoFFEE
	La escasa capacidad tecnológica de algunas comunidades autónomas se evidencia con claridad ante las exigencias de integración de plataformas y sistemas de información que suponen los FNGUE	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso a la externalización de servicios

Fuente: elaboración propia.

El volumen y la complejidad del sistema de rendición de cuentas que conlleva la gestión de los FNGUE pone en evidencia el retraso que, algunas autonomías, tienen en materia tecnológica, tanto en temas de digitalización, como de destrezas y capacidades de su personal: “Nosotros en La Rioja, estamos muy atrasados [...]. Los retos a nivel digital y a nivel de transformación digital son muy grandes” (La Rioja).

3.4. Mecanismos de prevención y control del fraude

Uno de los temas centrales en la gestión de los FNGUE es la prevención del fraude. En este ámbito, la cuestión fundamental ha sido la aprobación del plan antifraude (*cuadro 5*), que debían elaborar todas las CCAA en un plazo de 90 días desde la aprobación de la

OMHFP/1030/2021, de 29 de septiembre. En general, optaron por encargar la elaboración de dicho plan a departamentos o equipos de su propia administración, normalmente a personal que tenía experiencia en la gestión de fondos europeos y había trabajado anteriormente con mecanismos de control del fraude. Además, autonomías como Valencia, Cataluña o Baleares disponían previamente de oficinas de control del fraude y contaban con conocimiento en este ámbito. Únicamente Canarias afirma haberse decantado por externalizar la elaboración de los planes antifraude.

Cuadro 5. Mecanismos de prevención y control del fraude en la gestión de los FNGUE

Situación	Puntos débiles	Medidas implantadas
Las CCAA están obligadas a aprobar e implantar un plan antifraude, aplicando la Orden Ministerial 1030/2021. El sistema antifraude debe incluir una evaluación del riesgo y probabilidad de fraude, procesos de seguimiento de casos sospechosos, un canal de denuncias, y unidades de control interno.	Las CCAA dispusieron de muy poco tiempo, un plazo de 90 días, para elaborar el plan antifraude	<ul style="list-style-type: none"> • La gran mayoría de comunidades encargan a departamentos internos la elaboración del plan. • Dos opciones en el desarrollo de los planes antifraude: <ol style="list-style-type: none"> 1. aprobar un único plan para toda la administración 2. aprobar un plan ad hoc para cada entidad gestora de fondos
	En muchos casos no tenían conocimiento ni experiencia para elaborar el plan e implantar medidas en torno a los cuatro elementos del ciclo del fraude	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha afrontado esta obligación como un reto que implica avanzar de manera rápida y estructurada en la implantación de sistemas completos de prevención, lucha y corrección del fraude • Se han aplicado, en función de las capacidades, todos los requerimientos de la Orden Ministerial en materia de fraude
	Algunas comunidades valoran que estas disposiciones no constituyen ninguna novedad, se venían aplicando hace tiempo en los fondos europeos	<ul style="list-style-type: none"> • Han formalizado en un documento las estructuras y medidas que ya habían llevado a la práctica con anterioridad
	Los planes antifraude llevan asociada una enorme carga administrativa y su seguimiento es complejo	<ul style="list-style-type: none"> • Han creado unidades especializadas que se encarguen de todo el proceso antifraude
	Existen sistemas antifraude, pero falta cultura administrativa y concienciación	<ul style="list-style-type: none"> • Han aprobado declaraciones institucionales en contra del fraude

Fuente: elaboración propia.

Una de las primeras decisiones a las que se enfrentaron los responsables autonómicos fue si aprobar un único plan antifraude para toda la comunidad o varios planes específicos, de forma que cada entidad gestora de estos fondos disponga de un plan propio. Ocho comunidades y las dos ciudades autónomas han decidido elaborar un único plan antifraude, un modelo centralizado

que se asegura la centralización del control y la homogeneidad en su implantación: “Nosotros hemos insistido durante mucho tiempo al ministerio para que, ya que esto es un plan del Reino de España, que los instrumentos de control de fraude se establezcan desde arriba, no cada uno de los gestores. Al final, hemos acordado un plan de medidas que recogen lo que indica el Reglamento que regula la administración del MRR” (País Vasco) El resto ha aprobado un documento genérico que las entidades gestoras deberán adaptar para aprobar su propio plan: “Aquí hemos elaborado un plan antifraude para cada consejería. Existe un modelo tipo, pero luego cada consejería tiene el suyo” (Aragón).

Asimismo, se identifican dos posiciones diferenciadas respecto a la función y el alcance de los planes antifraude. Por una parte, aquellas autonomías que consideran que la obligación de elaborar e implantar este tipo de planes supone un auténtico cambio y un avance en la prevención y el control del fraude: “Aquí los planes antifraude son una novedad, y no teníamos oficinas antifraude como otras comunidades. Por eso, lo que hemos hecho primero ha sido una labor de concienciación” (Murcia). Por otra, aquellas que entienden que estas disposiciones no constituyen ninguna novedad, que estas exigencias solo representan una sistematización de aquellos procedimientos y mecanismos de control que ya se venían empleando desde hace tiempo en la ejecución de los fondos estructurales: “Lo que te están pidiendo es que pongas en un papel qué es lo que vas a hacer. Pero es esto ya se ha puesto en el papel tradicionalmente para la gestión de fondos estructurales, ya se venía haciendo” (Asturias).

Estos planes obligan a realizar una formalización y protocolización de todo el sistema de prevención y control del fraude, lo tuvieran previamente o no. Al mismo tiempo, exigen documentar todo el proceso, para que sea posible demostrar a todos los niveles de gobierno y organismos que participan en los diversos procedimientos de control y en las auditorías que ejecución de los fondos responde a los principios de integridad y honestidad. En este sentido, los planes antifraude representan una fuerte carga de trabajo y la aplicación de numerosos procedimientos: “Lo primero que se indica es que tienen que haber un canal de denuncias anónimo y tiene que haber una unidad antifraude creada. No tenemos ninguno de los dos. Ahora se ha creado un grupo de trabajo, para ver cómo se implementa ese plan antifraude y todo lo demás” (Canarias).

Otro aspecto esencial es la posibilidad de utilizar todas estas medidas de lucha contra el fraude para propiciar un cambio en la cultura administrativa hacia la prevención, para no centrarse solo el control: “Donde hay que invertir de verdad es en la prevención, y en enseñar los clientes que puedan tener alguna intención de defraudar que por ahí van mal. Y, además, con mensajes de deslegitimación de las actuaciones fraudulentas” (Navarra).

Finalmente, en lo relativo a los conflictos de intereses, las autonomías se han centrado en disponer de un documento formal, las DACI, como principal instrumento de prevención. La cuestión que más preocupa es cómo se realizar las comprobaciones necesarias para que el

control del conflicto de intereses no se limite a la firma de un documento en el que los participantes afirman no estar en tal situación.

3.5. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

El último tema de análisis es cómo han asegurado las CCAA el cumplimiento de los principios de transparencia y rendición de cuentas en todo el proceso de gestión de los FNGUE (cuadro 6).

Las autonomías se han centrado más en la transparencia que en la rendición de cuentas. Solo en unos pocos casos se alude explícitamente a medidas relativas a la rendición de cuentas, mecanismo que se circunscribe a proporcionar información sobre la ejecución de los fondos en las asambleas regionales, y a someterse a las preguntas de los diputados autonómicos: *“Se están presentando con frecuencia informes de ejecución, y se lleva este tema al parlamento. Creo que en ese aspecto sí que se están haciendo las cosas bien”* (Galicia).

Cuadro 6. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los FNGUE

Situación	Puntos débiles	Medidas implantadas
Las CCAA deben garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los fondos del MRR. La información sobre todas las decisiones y acciones relativas a esta financiación europea debe ser pública, y estar accesible para todo tipo de actores.	Las CCAA se han centrado en el tema de la transparencia más que en el principio de rendición de cuentas. La rendición de cuentas se entiende limitada a comparecer en las asambleas autonómicas	<ul style="list-style-type: none"> En algunas CCAA los responsables políticos de los fondos han acudido regularmente a las asambleas para informar de todo el proceso de ejecución
	Se considera que se cumple con el principio de transparencia simplemente publicando la información disponible, sin plantearse si resulta accesible y funciona	<ul style="list-style-type: none"> Se publica el grueso de la información en alguna de las páginas web de la comunidad, y se hace llegar al portal de transparencia Se ha tomado conciencia de la necesidad de mejorar los mecanismos de información y, en algunos casos, han iniciado procesos de mejora
	Se utilizan mayoritariamente instrumentos de información unidireccionales, no de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> Se plantean crear portales especializados para los fondos del MRR que permitan canalizar la comunicación, no solo informar

Fuente: elaboración propia.

La transparencia se identifica con transmitir la información de carácter general sobre el MRR a los diversos públicos, para lo que utilizan mayoritariamente los portales de transparencia, o

portales web genéricos, que ya tenían las CCAA. Unas pocas administraciones autonómicas han preferido crear una página web especializada para las convocatorias y subvenciones del MRR. Apenas se ha innovado en este punto, se ha recurrido a las técnicas de información tradicionales. Como excepción, Extremadura se decanta por el uso intensivo de las redes sociales.

En general, preocupa la cantidad y tipo de información que se ofrece, pero no se plantea la necesidad de hacer accesible esta información: “Hemos creado nuestra propia página web, es una página que se llama *fondoseuropeos.gencat.cat*, y en esta página web hay un gran esfuerzo de transparencia para que todo el mundo que tenga información, y está abierta a todo el público en general [...]. Quizás hay demasiada información. Estamos intentando convencer a todos los departamentos de que haya una única web, pero nos está costando muchísimo” (Cataluña). Asimismo, los mecanismos de transparencia que se utilizan son herramientas de información, no tanto para comunicarse o interactuar con ciudadanos y empresas.

Finalmente, señalar que FNGUE parecen haber servido para tomar conciencia de que es necesario avanzar y mejorar en los procesos de transparencia: “Sí hemos tenido que reforzar el tema de la transparencia” (Murcia).

4. Conclusiones

En esta ponencia se analizado la capacidad institucional de las CCAA para ejecutar los FNGEU de manera eficaz e íntegra, adaptándose a los criterios y exigencias de la UE. El trabajo se ha centrado en los puntos débiles y desafíos a los que se están enfrentando las administraciones autonómicas en cinco ámbitos clave: estructuras administrativas, recursos humanos, los sistemas tecnológicos, prevención y control del fraude, y transparencia y rendición de cuentas. El estudio revela determinadas barreras organizativas, varios retos significativos, diversas estrategias de actuación y diferentes grados de éxito en la implementación y gestión de estos fondos.

Se ha constatado que la gestión de los FNGUE supone un desafío excepcional para todas las autonomías. Las comunidades han recibido entre 2021 y mediados de 2024 casi 26.600M€ del MRR, que deben ejecutar con gran rapidez, acreditando la consecución de los correspondientes hitos y objetivos y cumpliendo los estrictos requisitos en materia de control, transparencia e integridad. Pero las condiciones iniciales son heterogéneas, la capacidad institucional, la experiencia en la gestión de financiación europea, la cantidad de fondos asignados y la capacidad de absorción de los fondos difieren notablemente entre regiones. Así, la cantidad de fondos a ejecutar varía significativamente: desde los 437M€ que les corresponden a Cantabria y los 328M€ a La Rioja, hasta los 4.168M€ percibidos por Andalucía o los 3.974M€ por Cataluña. Y la capacidad de absorción de los fondos también difiere significativamente entre

comunidades. Algunas de las comunidades que mayor financiación han recibido tienen una tasa de resolución muy baja, como Cataluña y Andalucía. Otras comunidades tienen actualmente una tasa muy superior a la media, por ejemplo, Galicia, Castilla y León y Castilla-La Mancha.

Por lo que se refiere a la capacidad institucional de las CCAA para ejecutar con eficacia los fondos extraordinarios, se confirma que no disponían de las capacidades administrativas necesarias para hacer frente a este enorme desafío de gestión. Destaca la falta de estructuras organizativas suficientes y especializadas para ejecutar este volumen de financiación eficaz y eficientemente, a lo que se suma la escasez de personal y la falta de cualificación. Otra dificultad son los múltiples y rigurosos sistemas de control, que exigen que las comunidades proporcionen una gran cantidad de información presupuestaria y contable, a través de plataformas digitales creadas por la administración del Estado, en muchos casos sin contar con el nivel de digitalización adecuado.

Todas las CCAA han tenido que reforzar sus capacidades institucionales, implantando una variedad de soluciones. Mientras que algunas autonomías han reforzado estructuras organizativas preexistentes, otras han creado nuevas estructuras específicas para gestionar los FNGUE. En materia de recursos humanos, han tratado de encontrar mecanismos para contratar personal, con carácter temporal. Por último, la mayoría han creado una plataforma digital propia para recopilar toda la información económico-presupuestaria que permita cumplir con los requisitos de control.

Otro importante reto se plantea ante la obligatoriedad de desarrollar, en un tiempo muy limitado, sistemas de integridad que incluyesen planes antifraude, códigos de conducta, mapas de riesgos, control de los conflictos de intereses o mecanismos para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. En este campo, la situación de partida y la capacidad de las CCAA también era muy diferente. La obligatoriedad de elaborar e implementar planes antifraude, con un contenido, muy delimitado ha implicado un esfuerzo significativo para las administraciones autonómicas. Algunas ya contaban con oficinas de control del fraude y experiencia previa, mientras que otras han tenido que adaptarse rápidamente a estas nuevas exigencias.

Casi todas las comunidades han optado por centralizar la elaboración del plan en departamentos internos con experiencia en la materia. Además, la carga administrativa asociada a estos planes ha sido considerable, requiriendo la creación de unidades especializadas. Los responsables autonómicos son conscientes de la importancia de la formación y concienciación de los empleados públicos y otros actores involucrados en esta materia.

Por último, las CCAA han adoptado diversas estrategias para asegurar el cumplimiento de los principios de transparencia y rendición de cuentas, con un enfoque orientado predominante hacia la primera. Mayoritariamente han utilizado los mecanismos tradicionales, básicamente los portales web existentes, para difundir información sobre el MRR y las convocatorias

asociadas. Aunque cumplen las obligaciones formales en materia de transparencia, no se han preocupado por asegurar que la información es accesible y adecuada, solo que se publique.

Referencias bibliográficas

- Andrews, Matt, Lant Pritchett y Michael Woolcock. 2017. *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford: Oxford University Press.
- Ares Castro, Cristina. 2022. “Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29: 52-71. <https://doi.org/10.24965/gapp.11061>
- Bachtler, John, Carlos Mendez y Hildegard Oraže. 2013. “From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy”, *European Planning Studies*, 22(4): 735-757. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.772744>
- Bovens, Mark. 2007. “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, *European Law Journal*, 13(4): 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Cace, Corina, Sorin Cace y Victor Nicolăescu. 2010. “Management of the Structural Funds within the Context of the Global Economic Crisis”, *Review of International Comparative Management*, 11(1): 87-101.
- Canals, Dolors. 2023. “Propuestas de reforma administrativa del estado autonómico para la resiliencia institucional y la gestión de los fondos europeos Next Generation”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 26. <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0205>
- Cerrillo i Martínez, Agustí. 2018. *El principio de integridad en la contratación pública: mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*. Madrid: Aranzadi-Thomson Reuters.
- Ceva, Emanuela y Maria Paola Ferretti. 2021. *Political corruption: The internal enemy of public institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Charron, Nicholas, Lewis Dijkstra y Victor Lapuente. 2014. “Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States”, *Regional studies*, 48(1): 68-90. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.770141>

- Comisión Europea. 2014. “Promoting Good Governance”, *European Social Funds thematic paper*. Publications Office EU. <https://doi.org/10.2767/38993>
- Comisión Europea. 2021. *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*. Disponible en: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en
- Dellmuth, Lisa M. y Michael Stoffel. 2012. “Distributive Politics and Intergovernmental Transfers: The Local Allocation of European Union Structural Funds”, *European Union Politics*, 13(3): 413-33. <https://doi.org/10.1177/1465116512440>
- Falkner, Gerda y Oliver Treib. 2008. “Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States”, *Journal of Common Market Studies*, 46(2): 293-313. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00777.x>
- Fazekas, Mihály y István János Tóth. 2017. “Corruption in EU Funds. Europe-wide evidence of the corruption effect of EU-funded public contracting”, *European Parliamentary Research Service PE 608.687*.
- Forte-Campos, Víctor y Juan Alberto Rojas Blaya. 2021. “Evolución histórica de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos”, en *Boletín económico/Banco de España*, 3.
- Fox, Joanthan. 2007. “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability”, *Development in Practice*, 17(4-5): 663-67. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Fukuyama, Francis. 2014. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Londres: Macmillan.
- Gimeno Feliu, José María. 2021. “Los fondos Next Generation: su aplicación en España desde la perspectiva del sistema de distribución territorial”, *Informe comunidades autónomas*, 1: 59-90. Observatorio de Derecho Público.
- Gobierno de España. 2021. *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf
- Gobierno de España (2022). *Segundo informe de situación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/informe-de-ejecucion-del-plan>
- Gobierno de España. 2023. *Cuarto informe de ejecución del Plan de Recuperación*. Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/informe-de-ejecucion-del-plan>

- Grindle, Merilee S. 2004. “Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries”, *Governance*, 17(4): 525-548. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>
- Herasymiuk, Kostiantyn, Oleg Martselyak, Yuliya Kirichenko, Naliya Zhmur y Iuliia Shmalenko. 2020. “Principles of Integrity and Good Governance in Public Administration”, *International Journal of Management*, 11(4): 545-555.
- Hidalgo Pérez, Manuel, Juan Luís Manfredi Sánchez y Enrique Benítez Palma. 2022. “Capacidad administrativa y absorción de los fondos Next-Generation”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29: 72-87. <https://doi.org/10.24965/gapp.11078>
- Hidalgo Pérez, Manuel. 2022. “Los Fondos Next Generation en España: retos y perspectivas de gestión”, en Alberto Penadés y Antonio Garmendia (dirs.), *Informe sobre la Democracia en España 2021. El país frente al espejo* (pp. 109-117). Madrid: Fundación Alternativas y CEPC.
- Iglesias, Patricia. 2021. “Transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los fondos COVID”, en Concepción Campos, *La gestión de los Fondos Next Generation* (pp. 553-590). Madrid: Wolters Kluwer.
- Jiménez Asensio, Rafael. 2023. “Diez (hipó)tesis sobre (el déficit de) las capacidades ejecutivas de las Comunidades Autónomas”, en J. Hernández-Moreno y C. Ares Conde, (eds.), *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación* (pp. 115-139). Madrid: INAP.
- Kölling, Mario y Jorge Hernández-Moreno. 2023. “The Multiannual financial framework 2021–2027 and Next Generation EU-A turning point of EU multi-level governance?”, *Journal of Contemporary European Studies*, 1-15. <https://doi.org/10.1080/14782804.2023.2241832>
- López, Belén. 2022. “Los códigos de conducta en el marco de integridad”, en Jordi Gimeno y Belén López, *La directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al sector público*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Milio, Simona. 2007. “Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy”, *Regional Studies*, 41(4): 429-442. <https://doi.org/10.1080/00343400601120213>

- Moreno, Rosina. 2020. "EU Cohesion Policy Performance: Regional Variation in the Effectiveness of the Management of the Structural Funds", *Journal of Regional Research*, 46, 27-50.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2013. "The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union", *European Research Centre for Anti-Corruption and State-building*, Working Paper, nº 35.
- Murillo-García, Encarnación y Cristina García Nicolás. 2022. "El plan de recuperación: claves, papel de las CC.AA y algunos retos tras su puesta en marcha", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30: 6-26. <https://doi.org/10.24965/gapp.11071>
- OCDE. 2017. *Public Integrity. OECD Recommendation of The Council on Public Integrity*. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>
- Painter, Martin y Jon Pierre. 2010. "Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes", en M. Painter y J. Pierre (eds.), *Challenges to State Policy Capacity* (pp. 1-18). London: Macmillan.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert. 2017. *Public Management Reform: A Comparative analysis-Into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Ponce, Juli. 2018. "La prevención de riesgos de mala administración y corrupción, la inteligencia artificial y el derecho a una buena administración", *Revista internacional de Transparencia e Integridad*, 6: 1-19.
- Quintana, José Luis. 2023. *Los planes antifraude y otras medidas de buena gestión en la Administración Pública*. Madrid: Aranzadi/Civitas.
- Rodríguez-Pose, Andrés y Enrique Garcilazo. 2015. "Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions", *Regional Studies*, 49(8), 1274-1290. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>
- Rothstein, Bo. 2015. "The Chinese Paradox of High Growth and Low Quality of Government: The Cadre Organization Meets Max Weber", *Governance*, 28(4): 533-548. <https://doi.org/10.1111/gove.12128>
- Salvador Armendáriz, M. Amparo. 2021. "El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas", *Cuadernos de Derecho Local*, 55: 52-87. <https://doi.org/10.61521/>

[cuadernosderecholocal.55.863](https://doi.org/10.55863/cuadernosderecholocal.55.863)

- Smeriglio, Alba, John Bachtler y Pawel Sliwowski. 2015. “Administrative Capacity Building and EU Cohesion Policy”, *European Policy Research Paper*. Disponible en: https://strathprints.strath.ac.uk/58326/1/Smeriglio_et_al_RSA_2016_Administrative_capacity_and_Cohesion_Policy.pdf
- Sundell, Anders. 2014. “Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries”, *Public Administration* 92.(2): 440-457. <https://doi.org/10.1111/padm.12077>
- Surubaru, Neculai-Cristian. 2017. “Administrative Capacity or Quality of Political Governance? EU Cohesion Policy in the New Europe, 2007-2013”, *Regional Studies*, 51(6): 844-856. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1246798>
- Tanzi, Vito y Hamid. 1997. “Corruption, Public Investment, and Growth”, *International Monetary Fund Working Paper*, 97/139.
- Țigănașu, Ramona, Cristian Incaltarau y Gabriela Carmen Pascariu. 2018. “Administrative Capacity, Structural Funds Absorption and Development. Evidence from Central and Eastern European Countries”, *Romanian Journal of European Affairs*, 18(1): 39-59.
- Tosun, Jale. 2014. “Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis”, *Journal of Common Market Studies*, 52(2): 371-387. <https://doi.org/10.1111/jcms.12088>
- Villoria, Manuel y Fernando Jiménez. 2023. “Towards a Europeanization of the prevention and fight against corruption? The case of Spain”, *IPSA 27th World Congress of Political Science*. Buenos Aires: 15-19 de julio.
- Villoria, Manuel. 2015. “Ética en las administraciones públicas: de los principios al marco institucional”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 9: 8-17.