



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

XVIII CONGRESO AECPA · GT 5.11

Capacidad institucional y captación de fondos Next Generation EU en los municipios de Cataluña

Esther Pano Puey, Fundació Carles Pi i Sunyer / Universitat de Barcelona

Lluís Medir Tejado, Universitat de Barcelona

 Borrador de trabajo; se ruega no citar sin permiso de los autores.

Fundació
Carles Pi
i Sunyer

d'estudis
autonòmics
i locals

Introducción: el problema

Contexto

Los NGEU movilizan recursos sin precedentes, con plazos perentorios y condicionalidad reforzada. Los gobiernos locales son beneficiarios potenciales y, a la vez, el eslabón con mayores dificultades de gestión.

Diagnóstico

España figura entre los países de la UE con **peores indicadores de capacidad administrativa**, con tendencia decreciente en las dos últimas décadas (Hidalgo-Pérez et al., 2022).

Hueco metodológico

Literatura cualitativa

Encuestas y entrevistas, muestras reducidas.

Literatura jurídica

Régimen normativo, sin descenso al municipio.

Seguimiento cuantitativo

Se detiene en el nivel autonómico o sectorial.

Marco teórico: capacidad institucional y administrativa



Capacidad Institucional (CI)

Habilidad para desempeñar tareas de forma eficaz, eficiente y sostenible. Incluye dimensiones de eficacia, eficiencia, relacional y rendición de cuentas (Hilderbrand y Grindle, 1997).



Capacidad Administrativa (CA)

Habilidad para gestionar eficientemente recursos humanos y físicos. Connotación limitada a la gestión técnica: arquitectura de gobierno, RRHH, sistemas y herramientas (Painter y Pierre, 2005).

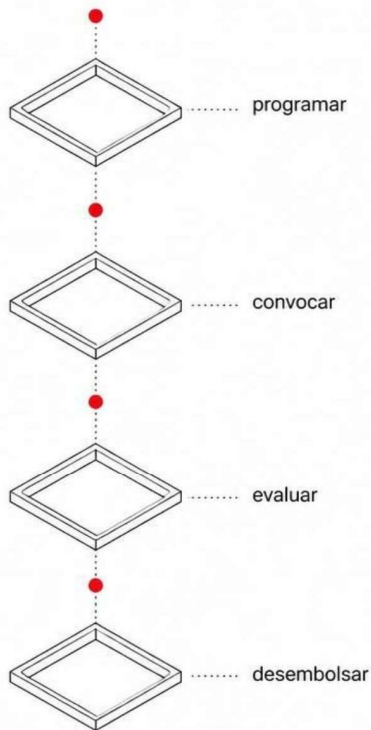


Dimensión relacional

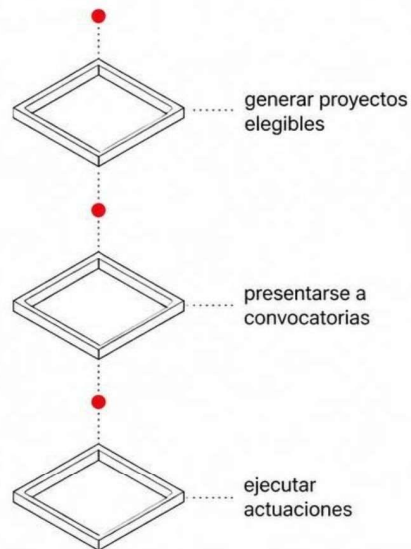
La captación depende también de la inserción en redes de cooperación supramunicipal, no solo del músculo administrativo interno.

Capacidad de absorción: oferta vs. demanda

Lado de la oferta -
autoridades gestoras



Lado de la demanda -
beneficiarios potenciales



Foco de este trabajo

Se analiza la **capacidad de absorción del lado de la demanda**: la aptitud de cada ayuntamiento para acceder a los fondos, no la eficacia de la autoridad gestora.

Proceso multifásico

1. Competencia interestatal por el acceso
2. Competencia intraestatal: presentación de proyectos
3. Capacidad de ejecución

Este trabajo se centra en la **fase 2**.

Evidencia comparada y papel del nivel intermedio

Evidencia estatal y regional

- Capacidad administrativa correlaciona con ejecución en regiones del sur de Italia.
- A mayor capacidad, mayor absorción entre Estados miembros.
- Calidad de gobierno, determinante clave en 173 regiones europeas.

Nivel municipal

- **Marin et al. (2023)**: municipios rurales de Rumanía — tamaño, capacidad fiscal y experiencia previa son determinantes.
- **Charasz y Vogler (2021)**: encuesta a >2.400 municipios polacos.

Nivel intermedio en España

Madrid

Sin diputaciones provinciales; captación concentrada en municipios grandes (Navarro et al., 2024).

Tendencia general

Centralización creciente en la gobernanza multinivel de los NGEU.

Cataluña

4 diputaciones, consejos comarcales, consorcios y mancomunidades: entramado supramunicipal denso.

Hipótesis preliminares

1

H1 · Capacidad interna

La probabilidad de captación aumenta con el tamaño, la dotación de personal y la estructura de gestión.

2

H2 · Dependencia de la senda

La experiencia previa en fondos europeos incrementa la captación posterior de NGEU.

3

H3 · Estructura organizativa

Los municipios con unidad de gestión específica captan más que los que residencian la gestión en servicios generales.

4

H4 · Territorial / multinivel

El apoyo supramunicipal actúa como multiplicador de capacidad, atenuando el efecto del tamaño.

5

H5 · Necesidad vs. capacidad

La captación responde principalmente a factores de capacidad, no a la necesidad objetiva del municipio.

Datos, variables y método

Fuente y universo

Encuesta **ObsCat12** (Fundació Carles Pi i Sunyer). Cobertura prácticamente **censal**: 946 municipios de Cataluña (excl. Barcelona).

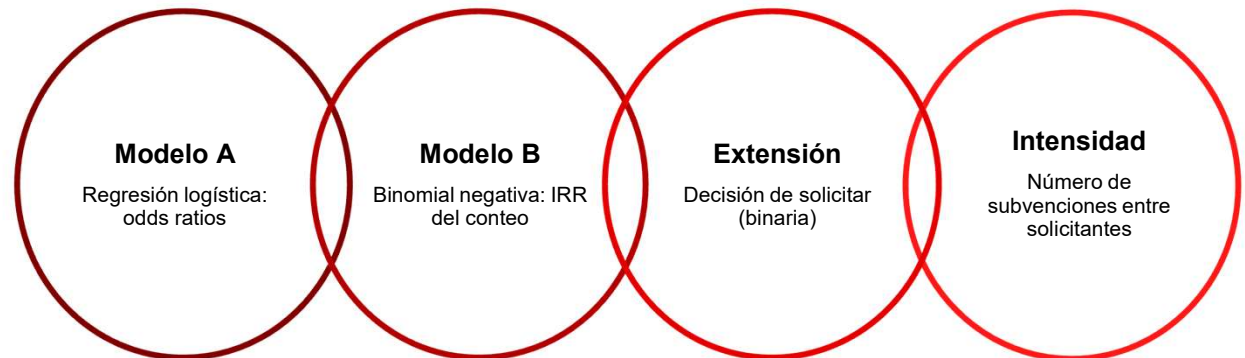
Variables dependientes

- **Margen extensivo**: binaria — ¿solicitó fondos NGEU? (57,9 % sí; N=805)
- **Margen intensivo**: recuento — nº de subvenciones concedidas (mediana=2, media=3; N=427)

Variables independientes

- Log(población) ·
- Experiencia previa (fondos UE 2019-2023)
- N° mancomunidades ·
- N° consorcios
- Ingresos corrientes per cápita (log) ·
- Provincia

Estrategia analítica

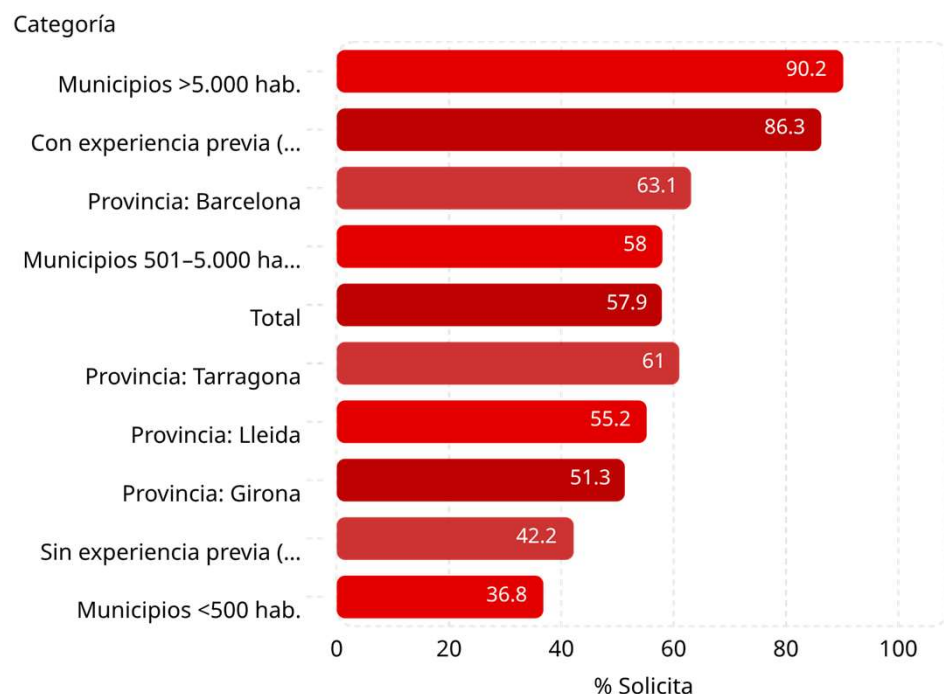


Estadísticos descriptivos

Variable	N	Mediana	Media	Máximo
Población (hab.)	946	977	6.606	274.455
Personal municipal total	938	13	68,7	2.374
Nº mancomunidades	946	0	0,5	4
Nº consorcios	946	2	2,5	14
Ingresos corrientes (€)	894	1.244.014	8.370.569	280.603.149
Nº subvenciones NGEU	427	2	3,0	30

Fuente: elaboración propia a partir de ObsCat12 (N = 946).

Análisis bivariado: tasa de solicitud



Dos ejes dominantes

Tamaño: del 36,8 % en municipios <500 hab. al 90,2 % en municipios >5.000 hab.

Experiencia previa: brecha de **más de 44 puntos porcentuales** (42,2 % sin trayectoria vs. 86,3 % con ella). La más marcada del análisis descriptivo.

Diferencias provinciales: moderadas (51,3 %–63,1 %) y, como veremos, de naturaleza compositiva.

Resultados multivariantes

Predictor	Modelo A: solicitud (OR)	Modelo B: nº subvenciones (IRR)
Log población	1,95 ***	1,56 ***
Experiencia previa (fondos UE)	6,07 ***	1,13
Nº mancomunidades	1,11	0,94
Nº consorcios	1,13 †	1,02
Ingresos corrientes per cápita (log)	1,45	1,54 **
Provincia: Girona (ref. Barcelona)	1,16	0,96
Provincia: Lleida	1,55	1,03
Provincia: Tarragona	1,56	1,31 *
<i>N</i>	745	393

† $p < 0,10$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$. Modelo A: regresión logística (odds ratios). Modelo B: binomial negativa (IRR), estimada entre solicitantes. Ref.: Barcelona.

Dos lógicas encadenadas



Umbral de participación

La experiencia previa **incrementa** la probabilidad de solicitar. Es un capital organizativo adquirido con la trayectoria: rutinas, contactos, conocimiento tácito.

Escala de captación

La **capacidad fiscal** per cápita es un factor determinante en el volumen de subvenciones entre quienes ya participan. Cofinanciar, dotar de personal y sostener una cartera amplia requiere recursos económicos.

Factor transversal

El **tamaño** es el único determinante estructural significativo en *ambos* márgenes.

Discusión de hipótesis

H1 ✓ Capacidad interna

Tamaño confirmado como factor estructural de primer orden en ambos márgenes. El tamaño es proxy del aparato administrativo.

H2 ✓ (matizada) Senda

Experiencia previa gobierna el *umbral*, no la escala. El efecto path-dependent se concentra en la fase de entrada.

H4 ✗ Nivel intermedio

Apoyo supramunicipal: efecto débil. Consorcios al borde de la significación; mancomunidades sin efecto.

H5 ✓ Capacidad > necesidad

Los determinantes relevantes son atributos de capacidad (trayectoria, tamaño, recursos fiscales), no de necesidad objetiva.

📌 Las diferencias provinciales son **compositivas**: desaparecen al controlar tamaño y trayectoria. Las políticas de refuerzo no deben diseñarse en clave provincial.

Implicaciones de política

1 Romper el círculo vicioso

Si la experiencia previa es la llave del umbral, los municipios que nunca han captado necesitan una **primera experiencia asistida**, no solo más convocatorias.

3 Ajustar el instrumento al margen

Formación y acompañamiento → elevar la tasa de participación. Apoyo fiscal y cofinanciación → incrementar el volumen captado. Confundir ambos instrumentos reduce la eficacia.

2 La difícil posición de la supramunicipalidad

Las brechas provinciales son compositivas. Las estrategias de refuerzo deben dirigirse a **municipios de menor dimensión**, con independencia de su provincia.

4 Potenciar el nivel intermedio

El apoyo de **diputaciones** a municipios pequeños debería ser un impulso de primer orden cuya eficacia precisa análisis dedicado.

Conclusiones y agenda futura

Resultados de los análisis

La aptitud para acceder a los fondos se adquiere con la experiencia

La capacidad para escalar o ampliar la captación depende de los recursos.

Agenda futura

- Incorporar indicadores desagregados de capacidad (personal, especialización de la unidad gestora) → contrastar H1 y H3
- Construir tipología de perfiles municipales (capacidad interna × inserción supramunicipal) → poner a prueba el multiplicador territorial
- Estimar modelos *hurdle* o inflados en ceros para modelar formalmente la secuencia
- Incorporar dimensión longitudinal (datos de ejecución) para superar el diseño transversal

Moltes gràcies



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Fundació
Carles Pi
i Sunyer

d'estudis
autonòmics
i locals