LA GESTIÓN AUTONÓMICA DE LOS FONDOS NEXT GENERATION: ¿PROBLEMA U OPORTUNIDAD?

AUTONOMOUS COMMUNITY MANAGEMENT OF NEXT-GENERATION FUNDS: PROBLEM OR OPPORTUNITY?

Ruth Cicuéndez Santamaría
Profesora del Área de Ciencia Política y de la Administración.
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (URJC)
ruth.cicuendez@urjc.es

Manuel Tamayo Sáez
Profesor del Área de Ciencia Política y de la Administración.
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (URJC)
manuel.tamayo@urjc.es

https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.26.2024.ab.07

Recibido: 26/04/2024 Aceptado: 26/09/2024

© 2024 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)

Laburpena: Next Generation EB funtsak ezohiko finantzaketa-mekanismo bat dira, pandemiaren ondoren susperraldi ekonomikoa ziurtatzeko. Funts handi horietako asko autonomia-erkidegoek kudeatzen dituzte; aukera eta erronka handia da hori administrazio horientzat. Autonomiek Next Generation EB funtsak eraginkortasunez eta efizientziaz gauzatzeko duten gaitasuna aztertzen da artikuluan, kontuan izanik, aldi berean, Europar Batasunaren irizpideak eta eskakizunak bete behar dituztela. Horretarako, administrazio-egituren, giza baliabideen, arau-esparruaren, prozeduren eta sistema teknologikoen antolamendu-ahulguneen eta -oztopoen diagnostikoa egiten da autonomia-erkidegoaren eremuan —funts horien kudeaketa eta gauzatze egokian eragina izan baitezakete–. Aldi berean, arazo horiek konpontzeko eta baliabideen banaketa egokia ziurtatzeko ezarritako neurriak eta erantzunak aztertzen dira. Azterketa egiteko, Autonomia Erkidegoan funtsak kudeatzeko duten zuzeneko erantzukizuna duten pertsonei elkarrizketak egiten zaizkie. Emaitzek erakutsi dutenez, autonomia-erkidegoek ez zuten erronka horri aurre egiteko gaitasun instituzional egokirik, denek ez zuten egoera bera hasieran, eta denek indartu behar izan dituzte gaitasun horiek, hainbat neurri ezarriz.
Gako-hitzak: autonomia-erkidegoak, eraginkortasuna, erreformak, gaitasun instituzionala; Next Generation funtsak (EB); pertzepzioak.

Abstract: The Next Generation EU funds are an extraordinary financing mechanism whose purpose is to ensure economic recovery after the pandemic. A large part of the large European funds is being managed by the autonomous communities, which represents a great opportunity, and a great challenge, for these administrations. The article analyzes the institutional capacity of the autonomies to execute Next Generation EU funds effectively and efficiently, while complying with the criteria and requirements of the European Union. To this end, a diagnosis is carried out of the weak points and organizational barriers of the administrative structures, human resources, the regulatory framework, procedures and technological systems at the regional level that may affect the correct management and execution of these funds. At the same time, the measures and responses implemented to solve these problems and ensure a correct distribution of resources are examined. The analysis is carried out based on interviews with people with direct responsibilities in the management of funds at the regional level. The results indicate that the autonomous communities did not have the appropriate institutional capacities to fase this challenge, nor did they start from the same situation, and that they have all had to strengthen these capacities through the implementation of different measures.
Keywords: autonomous communities; effectiveness; institutional capacity; Next Generation EU funds; perceptions; reforms.

Resumen: Los fondos Next Generation UE son un mecanismo extraordinario de financiación cuya finalidad es asegurar la recuperación económica tras la pandemia. Gran parte de los cuantiosos fondos europeos está siendo gestionada por las comunidades autónomas, lo que representa una gran oportunidad, y un gran reto, para estas administraciones. El artículo analiza la capacidad institucional de las autonomías para ejecutar los fondos Next Generation UE de manera eficaz y eficiente, al tiempo que cumplen los criterios y exigencias de la Unión Europea. Para ello, se lleva a cabo un diagnóstico de los puntos débiles y las barreras organizacionales que afectan a las estructuras administrativas, los recursos humanos, el marco normativo, los procedimientos y los sistemas tecnológicos en el ámbito autonómico, y que podrían comprometer la correcta gestión y ejecución de estos fondos. Paralelamente, se examinan las medidas y respuestas implementadas para solucionar estos problemas y asegurar una correcta distribución de los recursos. El análisis se realiza a partir de entrevistas a personas con responsabilidades directas en la gestión de los fondos a nivel autonómico. Los resultados indican que las comunidades autónomas no disponían de las capacidades institucionales adecuadas para afrontar este desafío, ni partían de la misma situación, y que todas han tenido que reforzar esas capacidades a través de la implantación de diferentes medidas.
Palabras clave: capacidad institucional; comunidades autónomas; eficacia; fondos Next Generation UE; percepciones; reformas.

Sumario:

1. Introducción.—2. La capacidad institucional para la gestión de los fondos europeos: la clave del éxito.—3. Metodología y datos.—4. La ejecución de los fondos NGUE en las comunidades autónomas: estado de situación.—5. Diagnóstico de la capacidad institucional de las CCAA y medidas adoptadas para gestionar los fondos NGEU: las percepciones de las personas responsables. 5.1. Estructuras organizativas. 5.2. Recursos humanos. 5.3. Sistema técnico. 5.4. Instrumentos legales y procedimentales.—6. Conclusiones.—7. Referencias bibliográficas.

1. Introducción

La pandemia por la COVID-19 generó una situación sin precedentes, incluyendo la interrupción de la actividad económica en gran parte del mundo, con efectos devastadores en la economía y entre la población. La respuesta de la Unión Europea (UE), igualmente excepcional, consistió en la implantación de un paquete de ayudas financieras, que han sido calificadas como las más ambiciosas de la historia de la UE (Hidalgo Pérez, 2022), y que representan un punto de inflexión en la respuesta supranacional a la pandemia (Kölling y Hernández-Moreno, 2023).

La Comisión Europea (CE), en su reunión del 21 de julio de 2020, aprobó la creación de un instrumento extraordinario y temporal de recuperación, denominado «Next Generation EU» (en adelante, NGEU), que se dota con 750.000 millones de euros (M€). Su concesión está supeditada a la consecución de una serie de hitos y objetivos que permitan paliar los efectos económicos y sociales de la pandemia a corto y medio plazo y que, a largo plazo, aseguren la transformación digital y la sostenibilidad medioambiental, con la intención última de lograr un cambio estructural del modelo económico europeo. Por tanto, una característica esencial de esta financiación es la condicionalidad, entendida como el establecimiento de requisitos explícitos o implícitos en los términos contractuales que se determinen entre la UE y el receptor de los fondos (Núñez Ferrer *et al*., 2018).

Los fondos NGUE se distribuyen, principalmente, por medio de dos instrumentos de financiación: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y las Ayudas a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU) en respuesta al coronavirus. El MRR está dotado con 672.500 M€, que se dividen en préstamos —360.000 millones— y subvenciones —312.500 millones—, y se ejecuta en régimen de gestión directa para financiar las inversiones y reformas de los Estados miembros. REACT-EU dispone de 47.500 M€, y se ejecuta íntegramente a través de las comunidades autónomas (CCAA).

La partida inicial asignada a España era de 140.000 M€, aproximadamente, que deben gastarse entre 2021 y 2026. En octubre de 2023, la CE aprueba una Adenda al plan español, elevando la cuantía hasta los 160.000 M€. A esta cifra deben sumarse los 36.249 millones procedentes de los fondos estructurales del Marco Financiero Plurianual (MFP) correspondiente al periodo 2021-2027. Además, es preciso tener en cuenta que, a finales de 2022, las transferencias del anterior MFP2014-2020 no habían terminado de ejecutarse, estando pendiente la liquidación de unos 10.000 M€ (Hidalgo Pérez, Manfredi Sánchez y Benítez Palma, 2022). En conjunto, el instrumento NGEU proporciona un volumen de recursos similar al importe de los fondos estructurales que España ha recibido en las últimas tres décadas (Forte-Campos y Rojas Blaya, 2021).

En junio de 2021, España presentó ante la CE su Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PNRTR), denominado «España Puede» (aprobado el día 7 de julio de 2020 por el Consejo de Ministros), en el que se definían las inversiones y reformas que se llevarían a cabo. Este documento especifica que es un «proyecto de país», cuya implantación requiere la participación de todos los niveles de gobierno, instrumentos ágiles de ejecución y control, así como una gobernanza inclusiva, transparente, coherente y estable en el tiempo (Gobierno de España, 2021a, pp.187-188). Se destaca la participación imprescindible de las CCAA, las Entidades Locales y los actores sociales en el desarrollo del Plan, incidiendo en la apuesta de España por la cogobernanza (p. 219).

Zk. berezia - Núm. especial - Special issue 6/2024. Págs. 116-135 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

El Gobierno ha calculado que las CCAA recibirán, finalmente, hasta el 54% de la financiación para el despliegue de inversiones en sus ámbitos competenciales (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022[1]). Por tanto, están llamadas a ser las grandes ejecutoras de los fondos del MRR, convirtiéndose en las auténticas protagonistas del Plan de Recuperación (Gimeno Feliu, 2021). En este contexto, es pertinente preguntarse: ¿disponen las CCAA de la capacidad institucional necesaria para gestionar y ejecutar, eficaz y eficientemente, estos fondos extraordinarios?

La envergadura del PNRTR, la complejidad de su ejecución y el volumen de fondos a movilizar representan un extraordinario desafío para todos los niveles de gobierno y, especialmente, para las CCAA. El éxito de este excepcional mecanismo de la UE va a depender de la capacidad institucional de las administraciones encargadas de su implementación para abordar ese desafío, superar las barreras y adoptar las medidas precisas para mejorar y agilizar la gestión de las ayudas europeas. Sin embargo, esta capacidad, hasta ahora, ha sido fuertemente cuestionada (Hidalgo Pérez, 2020).

El objetivo del artículo es, precisamente, analizar la capacidad de las comunidades autónomas para ejecutar los fondos NGEU de manera eficaz y eficiente, asegurando el cumplimiento de las exigencias de las autoridades europeas. Con esta finalidad se efectúa un diagnóstico de su marco institucional, a partir de las percepciones de las personas responsables de gestionar en cada comunidad las transferencias procedentes del PNRTR. Para ello, se han realizado una serie de entrevistas abiertas semiestructuradas a personal autonómico, con perfil preferentemente técnico y con competencia directa en la ejecución de los fondos.

La investigación se estructura en dos niveles de análisis. Por una parte, se examina la capacidad institucional autonómica, centrándose en las estructuras administrativas, la dotación y disponibilidad de recursos humanos, la normativa y los procedimientos, las formas de actuación, etc. que afectan directamente a los niveles de eficacia y efectividad en el despliegue de los fondos. Por otra, se estudian las medidas adoptadas por las CCAA para asegurar tanto el cumplimiento de los hitos y objetivos, como la eficiencia en la gestión de los recursos procedentes del MRR. El trabajo indaga, someramente, sobre los principales problemas, las barreras organizacionales y los cuellos de botella que a los que se han enfrentado las autonomías en las primeras etapas de ejecución de las transferencias del instrumento NGUE. Paralelamente, se describen las soluciones que han adoptado para solventar esas dificultades o deficiencias.

En el siguiente apartado se revisa la literatura científica sobre capacidad institucional y administrativa en relación con la gestión de fondos europeos. A continuación, se describe la metodología y la información utilizada en el estudio. En el cuarto epígrafe, se exponen los datos sobre la actuación y la ejecución de los fondos por las CCAA hasta el momento. Posteriormente, se aborda el análisis de los resultados de las entrevistas realizadas a responsables de las administraciones autonómicas, y se presentan los principales hallazgos. Finalmente, se establecen las principales conclusiones.

2. La capacidad institucional para la gestión de los fondos europeos: la clave del éxito

El nudo gordiano para lograr el éxito en la gestión de los fondos NGEU es, y será, la capacidad de las administraciones públicas implicadas para ejecutar de forma eficaz, eficiente, e íntegra, el enorme volumen de transferencias y, además, hacerlo en tiempo y forma (Hidalgo Pérez, 2020 y 2022). Esta cuestión de la capacidad administrativa ha sido extensamente estudiada desde la Ciencia Política y desde la gestión pública.

En la literatura se recogen conceptos análogos que se suelen utilizar indistintamente, como son «capacidad institucional», «capacidad administrativa» y «calidad gubernamental». La capacidad institucional[2] hace referencia a las habilidades de las organizaciones del sector público —de las *instituciones* públicas— para desempeñar sus tareas de forma eficaz, eficiente y sostenible, lo que exige tanto un adecuado funcionamiento y desempeño de los sistemas organizativo, estructural y técnico, como contar con determinadas competencias individuales, para el diseño e implementación de políticas públicas (CE, 2014a, p. 3). El concepto se centra en cómo se organizan e implementan las políticas y programas públicos, en cómo funcionan y actúan las organizaciones y redes, y sus gestores, y en cómo gestionan los recursos (humanos, económicos, técnicos, etc.). En este sentido, es importante introducir en este punto la diferenciación entre la capacidad para elaborar políticas (*policy capacity*) y la capacidad institucional. La primera afecta a todas las fases del proceso de políticas públicas e incluye a actores no institucionales (véase Peters, 2015). La capacidad institucional se refiere específicamente a las destrezas de las burocracias para implantar de manera efectiva los programas públicos, financieros o de otro tipo (Ares Castro, 2022; Shubham, Shi y Wu, 2021).

Por su parte, la capacidad administrativa puede definirse, de forma muy simple, como: «*capacidad del gobierno de gestionar sus recursos humanos y físicos para cumplir sus objetivos*» (Painter y Pierre, 2005, p.2). Según estos autores, alude a las destrezas de las organizaciones públicas y de los cuadros burocráticos para gestionar con eficacia y eficiencia los recursos a su disposición. Son, pues, conceptos similares.

Sea como fuere, para llevar a cabo con éxito las iniciativas gubernamentales, se necesitan organizaciones «capaces», esto es, que puedan definir los problemas, establecer prioridades, asignar recursos y llevar a cabo adecuadamente la implementación de las políticas para ofrecer bienes y servicios públicos de modo eficaz y eficiente (Pollitt y Bouckaert, 2017).

En un artículo ya clásico, Honadle (1981, p. 576) ofrece una visión sistémica del concepto de capacidad administrativa indicando que «*se trata de desarrollar la capacidad de los gobiernos estatales y locales para determinar necesidades, buscar soluciones, procesar información, establecer prioridades, programas y procedimientos, proporcionar retroalimentación, y modificar el comportamiento a partir de la evaluación*». Concluye argumentando que debe incluirse la habilidad para el aprendizaje organizativo y el desarrollo de mecanismos para anticiparse y adaptarse al cambio.

A su vez, la capacidad institucional/administrativa debe considerar otro componente, la calidad gubernamental. Disponer de un sector público capaz de alinear de forma óptima los recursos con las acciones y de aplicar correctamente las políticas diseñadas, es un factor crucial de la calidad gubernamental para cualquier Estado (Rothstein, 2015). La calidad institucional es entendida como un conjunto de reglas formales e informales que incentivan la efectividad (o capacidad para aportar valor público real a la acción pública), la coordinación, la cooperación y el compromiso y que, al tiempo, desincentivan conductas corruptas, clientelares, ineficientes, cortoplacistas y egoístas (Fukuyama, 2014).

Se pone de manifiesto que los conceptos de capacidad administrativa e institucional son ampliamente utilizados, pero no existe un consenso sobre su definición (Surubaru, 2017). Como explica Ares Castro (2022), existe cierta imprecisión conceptual y no se contar con una definición de referencia que se pueda aplicar al estudio de la gestión de los fondos europeos, pero, en esencia, se trata de medir y explicar las capacidades intrínsecas de las instituciones de los Estados para gestionar la ayuda exterior (Milio, 2007). No obstante, una acepción comúnmente empleada en el marco de la ejecución de esta financiación supraestatal, es la propuesta por Bachtler, Mendez y Oraže (2013, pp. 4 y ss.), quienes elaboran un marco más complejo, que integra capacidad administrativa y rendimiento administrativo. La primera se relaciona con tres factores básicos: estructuras organizativas, recursos humanos y adaptabilidad administrativa. El rendimiento implica, además, desarrollar con efectividad las diferentes etapas del proceso de absorción de fondos: programación, preparación y selección de proyectos, gestión financiera, seguimiento y presentación de informes, y evaluación.

En el ámbito académico se viene debatiendo si la calidad de las instituciones en general, y de la administración en particular, influye en la eficacia, la eficiencia y el impacto de las políticas públicas y, particularmente, de la inversión pública (Rodríguez-Pose y Garcilazo, 2015). Resultan especialmente relevantes, en el marco de esta investigación, los trabajos sobre capacidad institucional en el contexto de las inversiones procedentes de la política de cohesión de la UE (Busetti y Pacchi, 2014), que examinan el impacto de las facultades de determinados países y/o regiones para alcanzar un nivel de efectividad en la ejecución de los fondos estructurales (Surubaru, 2017; Bachtler, Méndez y Oraže, 2013; Milio, 2007). En dichos trabajos, se ha indagado de qué forma puede incidir la calidad de los gobiernos regionales en los procesos de ejecución de las transferencias (Charron, Dijkstra y Lapuente, 2014). Esta variable adquiere una nueva trascendencia con la gestión de los fondos NGEU, de enorme cuantía y que se implantarán a través de sistemas de gobernanza multinivel (CE, 2021 y 2020; OCDE, 2020).

Más recientemente, la literatura sobre europeización ha abordado el estudio de la capacidad de los gobiernos y administraciones para ejecutar con éxito la financiación europea, al tiempo que garantizan tanto el cumplimiento de las normas sobre integridad como la adopción de las buenas prácticas que la UE recomienda para identificar y clasificar los riesgos operativos y legales (Tosun, 2014; Dellmuth y Stoffel, 2012; Cace, Cace y Nicolaescu, 2010; Falkner y Treib, 2008). Algunas publicaciones plantean como expectativa teórica que, cuanto mayor sea la capacidad institucional de un Estado, mejor aplicará la normativa, los requisitos y las exigencias éticas de la UE, y mejores serán sus habilidades para ejecutar los fondos estructurales (Dimitrova y Toshkov, 2009; Milio, 2007). Esta perspectiva es razonable, ya que la correcta gestión de la financiación europea exige disponer de estructuras organizativas consolidadas e íntegras, así como de recursos adecuados y suficientes (Tosun, 2014).

Esta literatura ha propuesto un concepto complementario al de capacidad administrativa, asociado a la gestión de fondos europeos: la capacidad de absorción (Țigănașu, Incaltarau y Pascariu, 2018; Smeriglio *et al*., 2015). Se define como el grado en que un Estado/región es capaz de gastar íntegramente,

Zk. berezia - Núm. especial - Special issue 6/2024. Págs. 116-135 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

y de forma eficaz, los recursos financieros asignados (véase Moreno, 2020). Distintos autores concluyen que esa capacidad depende de tres variables (Incaltarau, Pascariu y Surubaru, 2020; Dotti, 2015; Constantin, Goschin y Dragan, 2011; Horvat, 2005):

— capacidad de absorción macroeconómica: habilidad de una economía nacional para recibir y ejecutar fondos procedentes de transferencias, y utilizar estructuralmente esta financiación.
— capacidad de absorción administrativa (de los gobiernos centrales, regionales y locales): para elaborar planes, programas y proyectos a su debido tiempo; para coordinar la actuación de los actores implicados; para hacer frente a las tareas administrativas y a la presentación de los informes requeridos por la CE; para desarrollar y controlar la implementación; y, finalmente, para evitar las prácticas de búsqueda de beneficios privados y la desviación de objetivos.
— capacidad de absorción financiera: para cofinanciar programas impulsados por la UE, planificar/garantizar las contribuciones nacionales en presupuestos plurianuales y recaudar las partidas correspondientes de los socios pertinentes (públicos y privados).

La UE también se ha interesado por conocer si las instituciones deficientes o débiles socavan el rendimiento de las inversiones públicas, al hilo de los problemas de gestión en los fondos estructurales, perfilando lo que cabe entender por capacidad administrativa (Ares Castro, 2022). Su conclusión es que, cuanto más débil sea el marco institucional, mayores serán los problemas para absorber los fondos estructurales y transformar la inversión europea en desarrollo regional (CE, 2014b). De ahí que las instituciones europeas hayan elaborado una serie de documentos con el fin de promover la incorporación de principios para la mejora de la capacidad administrativa (*administrative capacity-building*), que permitan conseguir un buen funcionamiento de las instituciones, como condición necesaria para el éxito en el diseño e implementación de políticas de promoción del desarrollo social y económico, y para una buena gobernanza (CE, 2020).

En 2021, la CE, ante la constatación de la existencia de cuellos de botella y dificultades organizativas que podrían hacer peligrar la implantación de la financiación NGEU, publica un documento-guía centrado en el refuerzo de la capacidad administrativa, utilizando como base el marco analítico de la OCDE (2020). Esta guía propone una mejora de la gestión pública en cuatro áreas (CE, 2021, p. 6): en el ámbito organizativo, diseñando una estructura de gobernanza adecuada; en el ámbito de los recursos humanos, dotándose de personas con capacidades, experiencia, talento y motivación; en el ámbito de la planificación, recomendando introducir la planificación estratégica; y en el ámbito económico-presupuestario, donde hay que asegurar una gestión financiera y sistemas de contratación eficaces y transparentes.

En España, se han publicado diversos estudios e informes sobre la mejora de la capacidad administrativa en el contexto de los fondos NGUE (entre otros, Tribunal de Cuentas, 2023; Jiménez Asensio, 2023; CEOE, 2023; EsadeEcPol; 2022; AIReF, 2021). En este mismo sentido, el Gobierno de España aprobó el Real Decreto Ley 36/2020, de 31 de diciembre de 2020, para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PNRTR. La norma aborda la reforma de los procedimientos administrativos, especialmente aquellos que afectan a la gestión presupuestaria, poniendo el énfasis en simplificar los procesos para facilitar la ejecución del Plan, en agilizar los trámites y eliminar los cuellos de botella.

3. Metodología y datos

Este trabajo se fundamenta en la información producida en el desarrollo de la investigación denominada «El reto de la gestión de fondos Next Generation EU: amenazas y debilidades del marco institucional español», financiada por el Plan Estatal de I+D+i. Se orienta al estudio del marco institucional español, de sus debilidades y capacidades para generar resiliencia y promover una recuperación económica sostenible e inclusiva en el marco de la gestión de los fondos NGEU.

La metodología empleada se basa en una aproximación cualitativa al conocimiento del tema analizado: la capacidad institucional de las CCAA para gestionar y absorber los nuevos fondos europeos, desde la perspectiva de aquellas personas con responsabilidad directa sobre su gestión en las administraciones autonómicas. Se realizaron entrevistas a una muestra de informantes seleccionada mediante la técnica del muestreo intencional, en concreto, a personal de las CCAA con un perfil preferentemente técnico, que tuvieran competencia directa en la coordinación, ejecución y distribución de la financiación NGEU en la comunidad. La muestra final fue de catorce entrevistas, efectuadas entre marzo y mayo de 2022. Por tanto, la recogida de datos tiene lugar cuando las CCAA han recibido el primer traspaso y están inmersas en adaptar sus estructuras, mecanismos de gestión y normativa a los requisitos del PNRTR, y en aplicar las exigencias del RDL 36/2020.

Para estudiar las percepciones de las personas entrevistadas, se elaboró un cuestionario con pregun-

tas abiertas y generales que permitiesen una intervención activa y amplia. Las preguntas se organizaron en torno a un tema general, la capacidad para ejecutar y distribuir eficaz y eficientemente los fondos europeos. Atendiendo a las definiciones de la literatura sobre capacidad institucional y administrativa (CE, 2014a; Painter y Pierre, 2005; Honadle, 1981), esta categoría principal se dividió en seis categorías (*cuadro 1*):

1. estructuras organizativas: adecuación y suficiencia para atender las exigencias de gestión de esta financiación extraordinaria;
2. recursos humanos: medida en que el personal de las administraciones autonómicas es suficiente y dispone de las competencias necesarias;
3. normativa: el esquema regulatorio y normativo existente, y las adaptaciones que han tenido que abordar para atender las especificidades de la gestión de los fondos NGUE;
4. procedimientos: aplicados por las administraciones autonómicas para implantar de forma ágil y sencilla esta financiación;
5. tecnologías: principalmente lo relativo a los sistemas de información para dar trámite y rendir cuentas adecuadamente sobre la gestión llevada a cabo;
6. reformas o medidas introducidas para para poder hacer frente a las exigencias del MRR y eliminar las barreras existentes.

Cuadro 1

Categorías de análisis y sistema de codificación de las entrevistas

Categoría central	Categorías principales y códigos	Respuestas (N)
Gestión eficaz y eficiente de los fondos	C1 Estructuras	14
	C2. Recursos humanos	12
	C3. Normativa	10
	C4. Procedimientos	12
	C5. Tecnologías	8
	C6. Medidas urgentes	5
	C7. Otros	10

Fuente: elaboración propia.

En el análisis cualitativo del contenido de las entrevistas se llevó a cabo una división temática de la información, que se organizó en torno a las categorías propuestas. Este análisis se orienta, específicamente, a:

— Identificar los puntos débiles de las administraciones autonómicas para la gestión de los fondos NGUE, en las distintas dimensiones.
— Identificar las medidas de reforma y mejora adoptadas, y/o previstas, para solventar los puntos débiles y afrontar una gestión eficaz y eficiente del MRR.
— Ilustrar los temas identificados mediante extractos del discurso de las personas entrevistadas.

La información obtenida de las entrevistas se complementa con el análisis de fuentes secundarias sobre la gestión autonómica de los fondos: informes sobre ejecución de las transferencias, informes de organismos públicos (IGAE, Banco de España, etc.), normativa de las CCAA, el Plan de Recuperación del Gobierno de España y planes autonómicos, datos económico-presupuestarios sobre ejecución de las transferencias, etc.

4. La ejecución de los fondos NGUE en las comunidades autónomas: estado de situación

En epígrafes anteriores se ha explicado que, para el correcto desarrollo del PNRTR, un factor esencial es la cogobernanza o gobernanza multinivel, ya que una parte sustancial de las políticas palanca a las que se destina la financiación del MRR son competencia de las comunidades autónomas: cohesión e inclusión social, sistema de salud, servicios sociales, educación, transición ecológica, etc.

No obstante, es el Estado, por consiguiente el Gobierno Central, el destinatario inicial de los fondos y el encargado de su reparto, además del responsable ante la UE del cumplimiento de los hitos y objetivos a los que están condicionados (Salvador Armendáriz, 2021). Aunque el RDL 36/2020 prevé que en la elaboración del plan «serán oídas las comunidades autónomas y las entidades locales...» (Art. 13.2), no establece un compromiso de carácter sustantivo, más allá de la referencia al establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación. Esto da lugar a a la creación de la nueva Conferencia Sectorial del Plan Nacional de Recuperación Transformación y Resiliencia[3], constituida en enero de 2021.

En esta Conferencia Sectorial, el 19 de abril de 2021, el Ministerio de Hacienda y Función Pública presenta formalmente a las CCAA y la Federación Española

de Municipios y Provincias el proyecto del PNRTR, incidiendo en el proceso a seguir en la gestión de los fondos, y en los estrictos procedimientos de control y seguimiento exigidos por la CE. A partir de ahí, según explican Murillo-García y García Nicolás (2022), comienzan a asignarse las transferencias del MRR por áreas temáticas —las políticas palanca— y, posteriormente, se distribuyen entre las CCAA en el seno de las conferencias sectoriales. Es decir, no hay un reparto territorializado, sino entre políticas. Gimeno Feliu (2021) señala que el Estado aprobó los criterios de distribución de las transferencias sin posibilidad de «singularización» autonómica, es decir, las CCAA han carecido de margen de decisión sobre la finalidad de los fondos, otorgándoseles un papel de meros gestores, que no resulta compatible con la cogobernanza.

De acuerdo con los datos del PNRTR (Gobierno de España 2021b, 2022a y 2022b) y de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), a lo largo del ejercicio presupuestario de 2021 se movilizaron 24.198 M€ del MRR, de los cuales 10.793 millones fueron gestionados por las CCAA, esto es, el 45 %. Los datos correspondientes a los PGE de 2022 recogían una cantidad para el MRR de 26.900 M€, de los que 8.712 millones eran transferencias asignadas a las CCAA, a lo que se suman los 4.176 M€ procedentes de otros instrumentos como subvenciones y convenios, lo que representa un 53 % del total. Los PGE para 2023 recogían un importe conjunto de 28.692 M€ para los diversos componentes e inversiones del Plan. De esta cuantía, 6.367 M€ se destinan a transferencias para las CCAA, cifra que no incluye los convenios y subvenciones.

Tabla 1

Fondos del MRR y REACT-EU asignados a las CCAA y fondos autonómicos ejecutados a través de convocatorias (en millones de € y porcentaje) (a 30-6-2024)

Comunidad Autónoma	Fondos MRR (M€)	% del total	Fondos REACT-EU (M€)	% del total	Total (M€)	Convocatorias totales (M€)	Convocatorias resueltas (M€)	Tasa de Resolución (%)
Andalucía	4.168	15,7	1.881	18,8	6.049	2.489	1.199	48,2
Aragón	933	3,5	267	2,7	1.200	663	447	67,5
Asturias	640	2,4	196	2,0	836	316	149	47,1
Baleares	1.050	3,9	300	3,0	1.350	722	361	50,0
Canarias	1.645	6,2	630	6,3	2.275	796	405	50,9
Cantabria	437	1,6	96	1,0	533	346	155	44,7
Castilla-La Mancha	1.311	4,9	406	4,1	1.717	1.020	694	68,0
Castilla y León	1.655	6,2	416	4,2	2.071	1.115	738	66,1
Cataluña	3.974	14,9	1.706	17,1	5.680	2.951	1221	41,4
Ceuta	52	0,2	24	0,2	76	17	7	42,6
Extremadura	834	3,1	187	1,9	1.021	500	310	62,0
Galicia	1.545	5,8	441	4,4	1.986	903	689	76,3
La Rioja	328	1,2	65	0,6	393	148	79	53,2
Madrid	2.948	11,1	1.284	12,8	4.232	2.559	1628	63,6
Melilla	49	0,2	17	0,2	66	34	16	47,1
Murcia	808	3,0	258	2,6	1.066	440	300	68,3
Navarra	544	2,0	148	1,5	692	241	146	60,4
País Vasco	1.155	4,3	426	4,3	1.581	1.008	839	83,2
Valencia	2.521	9,5	1.254	12,5	3.775	1.925	1.105	57,4
Total	**26.595**	**100,0**	**10.002**	**100,0**	**36.599**	**18.194**	**10.448**	**$\bar{x}$ = 57,8**

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 III y IV Informe de ejecución del Plan de Recuperación (Gobierno de España, 2023a y 2023b), mapa de inversiones gestionadas por las CCAA y herramienta «Elisa» (Disponible en https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/elisa-el-plan-en-cifras, consultado el 30-7-2024).

En la *Tabla 1* se recoge la distribución de los fondos del MRR y REACT-EU entre CCAA. Puede observarse que aquellas autonomías que han recibido una mayor cuantía del MRR son: Andalucía (4.168 M€), Cataluña (3.974 M€), Madrid (2.948 M€) y Valencia (2.521 M€). Las que menos han percibido, excluyendo las ciudades autónomas, son: La Rioja (328 M€), Cantabria (437 M€), Navarra (544 M€) y Asturias (640 M€). Se observa una clara relación entre las cantidades percibidas el tamaño poblacional.

Si se suman las cantidades del fondo REACT-EU, se mantiene a grandes rasgos la clasificación de comunidades más y menos beneficiadas.

Otro dato relevante es la proporción entre las cuantías destinadas a licitaciones y subvenciones asociadas a los fondos NGUE y las cuantías finalmente resueltas, que muestra importantes diferencias en la capacidad de absorción. Las tasas de resolución (proporción entre convocatorias publicadas y resueltas) son más altas en País Vasco, Galicia, Castilla-La Mancha y Castilla y León, en este orden. Las tasas más bajas corresponden a Cataluña, Ceuta, Cantabria, Melilla y Andalucía.

Si se calcula el volumen de fondos correspondientes a convocatorias resueltas en relación con la población, el País Vasco es el principal ejecutor en euros per cápita (380 €), seguido de Castilla-La Mancha (338 €), Aragón (337 €), Castilla y León (311 €), mientras que en los últimos puestos se encuentran Andalucía (141 €), Asturias (148 €), Cataluña (152 €), Madrid (131 €) y Canarias (186 €), además de Ceuta (83 €) y Melilla (188 €) (véase también Hidalgo, Galindo y Martínez Santos, 2024).

La cuantía total asignada hasta ahora a las CCAA es 26.595 M€, de forma que están gestionando el 38,25 % de los fondos, frente al 54% previsto inicialmente por el Gobierno Central. Han comprometido 18.194 M€ en convocatorias, de las cuales se han resuelto 10.448 M€, lo que significa que la tasa media de resolución es de 57,8 % (*Tabla 1*).

Por políticas públicas, en el conjunto de las CCAA, los fondos se han dedicado, prioritariamente, a agenda urbana y rural (32,7 % del total), economía de los cuidados y el empleo (18,6 %), educación y formación (11,7 %) y ciencia y salud (8,8 %) y transición energética (8,2 %) (*Tabla 2*).

Tabla 2

Importe correspondiente a las convocatorias resueltas por política palanca (porcentaje sobre el total resuelto) (a 30-6-2024)

Comunidad Autónoma	Admón. s. XXI	Agenda urbana y rural	Ciencia y salud	Cultura y deporte	Economía cuidados	Educación y formación	Infraestructura sostenible	Modernización tejido industrial	Transición energética
Andalucía	8,9	*24,2*	13,9	1,8	8,3	3,9	18,5	12,7	7,8
Aragón	4,1	*28,2*	12,3	0,8	8,0	3,1	16,2	21,1	6,4
Asturias	6,1	*27,4*	10,3	1,0	5,2	4,5	20,7	14,2	10,6
Baleares	5,7	18,5	8,2	0,8	7,6	5,5	*23,0*	21,2	9,5
Canarias	11,1	20,9	8,5	1,9	6,8	5,3	3,8	18,3	*23,5*
Cantabria	9,4	22,5	14,0	1,0	7,0	7,9	*26,1*	9,5	2,6
Castilla-La Mancha	8,1	*26,3*	7,3	1,0	7,0	3,2	16,5	25,7	5,0
Castilla y León	9,3	*29,6*	7,4	0,9	10,5	3,2	18,0	13,2	7,9
Cataluña	5,0	21,5	20,2	2,4	8,1	4,3	11,4	*23,6*	3,6
Ceuta	*35,1*	25,5	3,3	1,9	12,1	10,5	3,4	6,5	1,7
Extremadura	2,8	15,4	6,3	0,9	4,2	4,1	18,6	*44,9*	2,8
Galicia	4,4	21,6	8,2	1,1	7,4	3,5	*30,8*	15,3	7,8
La Rioja	5,7	*30,8*	7,8	1,0	4,2	5,0	29,1	11,5	4,9
Madrid	3,9	18,8	*20,8*	2,6	11,3	5,0	8,8	16,6	12,3
Melilla	9,4	*24,4*	24,3	3,0	6,8	14,2	4,1	12,7	1,2
Murcia	5,9	17,8	11,4	0,9	6,9	7,9	*37,5*	9,3	2,4
Navarra	2,3	8,9	12,4	1,5	3,2	4,7	*34,1*	22,5	10,4
País Vasco	4,4	*28,1*	11,6	1,6	5,1	2,5	15,0	24,0	7,7
Valencia	5,6	21,1	14,0	1,2	4,9	4,5	*25,4*	20,1	3,2

Nota: en cursiva figura el dato correspondiente a la política palanca con mayor importe resuelto en cada comunidad autónoma.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la herramienta «Elisa» (Disponible en https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/elisa-el-plan-en-cifras, consultado el 30-7-2024).

Se advierte que ocho CCAA destinan un porcentaje mayoritario de la financiación a «agenda urbana y rural», siendo La Rioja aquella que dedica un porcentaje más alto (30,8 %). Otras seis han concentrado la mayor parte de los recursos en «infraestructura sostenible», destacando el 37,5 % que asigna Murcia a esta política. Cabe resaltar que Canarias es la autonomía que ha empleado mayor proporción de fondos a las convocatorias relacionadas con «transición energética» (23,5 %). Entre las comunidades que han recibido más fondos del MRR, se aprecia que Madrid se ha centrado en «ciencia y salud» (20,8 %), Cataluña en «modernización del tejido industrial» (23,6 %), Andalucía y País Vasco en agenda urbana y rural (24,2 % y 28,1 %, respectivamente), y Valencia en «infraestructura sostenible» (25,4 %). Ceuta es el territorio que ha destinado un mayor porcentaje a «Administración del siglo XXI» (35,1 %) y Melilla a «educación y formación» (14,2 %). Cantalapiedra López y Cerezo Domínguez (2021) explican que, inicialmente, las CCAA dedicaron las partidas más cuantiosas a transición energética y digitalización, pero posteriormente esta distribución ha cambiado.

En otro orden de cosas, el PNRTR incorpora una serie de requerimientos para conseguir una gestión eficaz, eficiente y honesta de los fondos, y para garantizar una gobernanza inclusiva. Entre estos requerimientos, resultan especialmente relevantes para el tema de análisis (Gobierno de España, 2021a, p. 188; Ministerio de Hacienda y Función Pública[4], 2021, pp. 119832 y ss.): (i) establecer criterios para el seguimiento y acreditación de la consecución de los hitos y objetivos, adoptando el principio de compromiso con el resultado; (ii) los gestores deben asumir el análisis sistemático de la gestión, sustentado en indicadores operativos que faciliten la identificación de los riesgos, y la toma de decisiones para el adecuado desarrollo de la actividad; (iii) la adaptación de los procedimientos de gestión y el modelo de control, junto a la configuración y desarrollo de un sistema de gestión que facilite la tramitación eficaz de los fondos; (iv) la adecuación de los flujos de información entre las Administraciones Públicas implicadas; (v) garantizar el suministro de información específica, coherente, eficaz y proporcionada a múltiples audiencias.

Todo ello implica que las CCAA se enfrentan a un reto sin precedentes, aunque no todas tienen que gestionar la misma cuantía de dinero, ni parten de la misma situación. Desde una perspectiva cuantitativa, empezaron a recibir un enorme volumen de fondos en plena de recuperación de la pandemia, en un contexto de fuerte incertidumbre y elevada inflación, y debían ejecutarlos conforme a estrictos criterios y procesos de control, en un tiempo récord (Murillo-García y García Nicolás, 2022). Desde una perspectiva cualitativa, la implementación del Plan se desarrolla bajo un modelo de gestión orientado a resultados, que resulta novedoso para los equipos gestores, y que implica adaptaciones en los sistemas administrativos. Además, en la planificación e implantación de las actuaciones del PNRTR, resultan de obligada aplicación un conjunto de principios específicos, como son la adopción de medidas para la protección de los intereses financieros de la UE o la garantía de la integridad, que pone a prueba la capacidad institucional de las CCAA.

En este escenario, es prescriptivo hacer referencia a la pregunta que se planteaba en la introducción: ¿disponen las CCAA de la capacidad institucional requerida para ejecutar estos fondos en tiempo y forma? La relevancia de la pregunta se intensifica si se considera que diversos trabajos que han analizado la gestión de la financiación europea de los últimos marcos financieros plurianuales, han evidenciado una deficiente capacidad administrativa en las CCAA (Hidalgo Pérez, 2020; Incaltarau, Pascariu y Surubaru, 2020). Hidalgo Pérez, Manfredi Sánchez y Benítez Palma (2022), a partir de los datos procedentes del indicador sintético sobre capacidad administrativa elaborado por la UE, concluyen que la capacidad de las administraciones españolas es inferior a la media europea, a lo largo del tiempo. Asimismo, el Tribunal de Cuentas Europeo señala que, entre 2014 y 2020, España solo gastó el 39% de las transferencias recibidas.

Según la información del portal *European data*, cuando finalizó el plazo del anterior MFP2014-2020, se había asignado el 94% de los fondos estructurales y de inversión, pero únicamente se había gastado el 50% de los mismos. En el caso de España, el porcentaje de ejecución descendía hasta el 35%. En 2023, la tasa de absorción de los fondos de cohesión (incluyendo REACT-EU) fue del 67%, lo que nos sitúa en la penúltima posición de la UE (Ciffolilli y Pompili, 2023). Quienes investigan estos temas inciden en que las cifras son engañosas, porque los compromisos presupuestarios europeos pueden gastarse hasta tres años después de su aprobación, y parte del dinero se desembolsa incluso más tarde (Forte-Campos y Rojas Blaya, 2021). Por consiguiente, no se trataría tanto de un problema de escasa capacidad de absorción, como de lentitud en la ejecución de las transferencias. Carrión Álvarez (2020) explica que España es un caso atípico, pues su limitado índice de absorción de fondos es debido a una baja tasa de aprobación de proyectos, más que a retrasos en la ejecución de los proyectos una vez aprobados.

Finalmente, señalar que en nuestro país existe una elevada heterogeneidad entre comunidades, en lo que se refiere al volumen recursos recibidos, en

cuanto al tipo de gasto financiado con los recursos europeos, y respecto al nivel y rapidez de ejecución de los fondos (Forte-Campos y Rojas Blaya, 2021). Así, mientras que algunas autonomías prácticamente consiguen la plena ejecución de los fondos, otras logran absorber menos del 50% de las asignaciones.

5. Diagnóstico de la capacidad institucional de las CCAA y medidas adoptadas para afrontar la gestión de los fondos NGEU: las percepciones de las personas responsables

En este apartado se analiza en qué medida las administraciones autonómicas cuentan con la capacidad institucional necesaria para gestionar eficaz y efectivamente los fondos NGUE, a partir de las percepciones y experiencias de las personas responsables de ejecutar esta financiación en las CCAA.

En cada una de las categorías de análisis referidas en el apartado de metodología, el interés se ha centrado en dos cuestiones: a) identificar las debilidades del marco institucional; b) explicar las reformas y acciones de mejora puestas en marcha para reforzar la capacidad administrativa.

5.1. **Estructuras organizativas**

Todas las CCAA han tenido que adaptar, en alguna medida, sus estructuras organizativas como consecuencia de la gestión de estos recursos extraordinarios. Esta necesidad de adaptación obedece a una, o varias, de las siguientes tres razones. La primera es que, en muchos casos, no se disponía de suficiente capacidad organizativa, es decir, no existían órganos o unidades en los departamentos afectados que pudiesen atender con garantías la implantación de los nuevos fondos. La segunda es la necesidad de reforzar las capacidades de coordinación y control en la ejecución de las transferencias, que se supervisan y controlan de forma centralizada, pero se gastan de manera descentralizada. La última es que urgía mejorar la gobernanza de la gestión, potenciando una visión estratégica que integrase los fondos del MRR con otros fondos europeos, y/o con el resto de las políticas de gasto que las autonomías venían desarrollando.

A la hora de reforzar las capacidades organizativas, se ha recurrido a soluciones muy diversas, no hay un único patrón en las estrategias de adaptación. Algunas comunidades se dotan de órganos *ex novo*, creados para gestionar exclusivamente la financiación del MRR, ya sea una dirección general, una subdirección general o una oficina de fondos NGUE. Ejemplos de esta vía de actuación serían:

> Baleares: «*En febrero de 2021 ya se puso en marcha un proceso de restructuración de la estructura de gobierno y administrativa para poder adaptarse a la llegada de estos fondos. 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...*»

> Madrid: «*Se ha creado una subdirección general nueva, que se encarga exclusivamente del MRR, que depende de la Dirección General de Presupuestos. En cada consejería hemos creado unas unidades específicas, nuevas, con puestos nuevos, cuya función será precisamente encargarse de coordinar y de apoyar a la Secretaria General Técnica de cada consejería en la gestión de fondos.*»

En otras autonomías se refuerzan las estructuras preexistentes, sobre todo, las direcciones generales encargadas de los fondos europeos, dándoles una mayor relevancia y/o medios. Ejemplos de esta estrategia se encuentran en:

> La Rioja: «*Se ha reforzado la Dirección General de Fondo Europeos, se ha ampliado bastante el equipo: éramos cinco personas y ahora somos casi veintidós.*»

> País Vasco: «*El Departamento de Economía y Hacienda tenía una Dirección General de Economía, que incluía un servicio que se ocupaba de la gestión, justificación y documentación de los fondos europeos. Esa dirección general se ha convertido en una viceconsejería. Se le ha dotado de mayor jerarquía y también de mayores medios...*»

En ocasiones, se aprovecha la experiencia y el conocimiento experto acumulado por algunos órganos que habían gestionado previamente fondos europeos para reforzar las capacidades de otros departamentos y organismos:

> Cataluña: «*Es muy importante el papel de la Dirección General de Fondos Europeos, que ya está muy acostumbrada a gestionar los FEDER. Ya tiene la experiencia y se ha convertido en asesor de los otros departamentos.*»

> Galicia: «*El MRR, al final, se gestiona desde la Dirección General que lleva fondos europeos desde hace muchos años, con el personal dedicado con*

Zk. berezia - Núm. especial - Special issue 6/2024. Págs. 116-135 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

> *anterioridad a la gestión de fondos estructurales y de inversión. Con lo cual tenemos ese valor añadido o esa experiencia, que nos sirve mucho para este nuevo mecanismo...»*

Unas pocas comunidades han recurrido a la contratación de servicios externos con objeto de afrontar los problemas de sobrecarga en sus propias estructuras. Por ejemplo:

> Extremadura:«*Algunas consejerías están recurriendo a contrataciones externas.*»
>
> La Rioja: «*Se están valorando las asistencias técnicas, sobre todo para las auditorías energéticas, pero en temas de gestión de subvenciones no.*»

Por lo que respecta a los cambios en las estructuras con la finalidad de reforzar los sistemas de coordinación y control, nuevamente, se aplican distintas soluciones. Una de ellas ha sido establecer mecanismos de nuevo cuño. Así:

> Aragón: «*[Se crea]...una comisión que, como ocurre con casi todas las comisiones, es interdepartamental, donde se encuentran los del fondo europeo, los de presupuestos y los de servicios jurídicos.*»
>
> Murcia: «*Aquí la decisión que se tomó fue crear una estructura, una oficina técnica y una unidad de coordinación del instrumento europeo de recuperación, que es la que se encarga de agilizar todos los trámites, desarrollar procedimientos, coordinar, y ser el centro que recopila toda la información, sobre qué cantidad se ha distribuido y se ha asignado, etc.*»

Otra opción ha sido aprovechar los órganos previamente existentes, a los que se provee con mayores capacidades o recursos. En este sentido se pronuncian en Andalucía:

> «*No se han creado nuevas estructuras, se han ampliado las funciones de la «Comisión Delegada de Estabilidad», a la que se ha dado una función de seguimiento de la ejecución de fondos europeos, tanto de los marcos comunitarios como del MRR.*»

Finalmente, en relación con los cambios orgánicos tendentes a potenciar la gobernanza y una visión estratégica en el proceso de gestión, cabe mencionar los casos de:

> Asturias: «*Se crea, ya en el 2020, la oficina de proyectos y un comité asesor que incorpora a la academia, los sindicatos, asociaciones, sectores económicos, etc.*»
>
> Extremadura: «*[...]para lo que hemos creado unas estructuras de gobernanza, para que haya una homogeneidad en la gestión y en todos los centros gestores. En esta Dirección tenemos un nuevo Servicio de Fondos Europeos, que se está dotando de personal. Además, creamos la Comisión de Fondos Europeos, que está formada por todas las consejerías y por determinados órganos directivos que tienen importancia en materia de gestión de fondos.*»

En esta línea, es importante señalar que la Comunidad Valenciana ha aprobado una ley, el Decreto 161/2021, de creación y regulación de los órganos de gobernanza de la estrategia valenciana para la recuperación y de la gestión de los fondos NGUE.

Las CCAA que han establecido, hasta la fecha, un órgano dedicado específicamente a la coordinación en materia de fondos NGUE son: Aragón, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra y País Vasco.

5.2. **Recursos humanos**

La gestión de los fondos NGUE ha revelado, asimismo, la necesidad de reforzar los recursos humanos de las administraciones autonómicas. La gestión de una financiación tan cuantiosa, y procedimentalmente compleja, genera unos volúmenes de trabajo y unas exigencias de cualificación en el personal que desbordan, en la mayoría de los casos estudiados, las capacidades existentes.

Las dimensiones discursivas identificadas en las entrevistas ponen de manifiesto debilidades importantes en materia de recursos humanos. Cabe decir que no todas las comunidades tienen un conocimiento exacto de sus necesidades de personal, porque únicamente en Canarias y Madrid se realizó un estudio, y la consiguiente planificación, en la totalidad de las consejerías, lo que les permitió tener un conocimiento preciso de la situación del empleo público de cara a implementar el PNRTR en su territorio.

En lo que se refiere a los puntos débiles, las personas entrevistadas aluden a dos cuestiones principales: la falta de personal y, particularmente, la falta de personal cualificado. En cuanto al primer problema, las CCAA se han encontrado con diversas restricciones para abordar esta insuficiencia en sus plantillas:

— No se permite la contratación de personal con cargo a los fondos NGUE.
— El marco de estabilidad presupuestaria también impide nuevas contrataciones.
— Dificultad para planificar las necesidades en materia de empleo público, al no conocerse con antelación las cuantías a recibir y las cargas de trabajo que implica el MRR.

Sirvan estos ejemplos para ilustrar esa realidad:

> Baleares: «*No disponemos de personal para gestionar ese volumen de fondos.*»
>
> Canarias: «*La mayoría de las consejerías que ejecutan fondos han solicitado la incorporación de muchos empleados, setenta o más, pero no es posible, y se han creado cuellos de botella.*»
>
> La Rioja: «*Hay poco personal y no tenemos la flexibilidad para contratar que pueda tener la empresa privada. A nivel de partidas presupuestarias, tenemos el capítulo uno totalmente condicionado por los marcos de estabilidad presupuestaria.*»

Los mencionados problemas de cualificación obedecen a diferentes causas. Con frecuencia tienen que ver con el hecho de que la ejecución de estos fondos exige perfiles técnicos que no están disponibles en la administración. Otras veces son debidos a que muchas consejerías no tienen personal con experiencia suficiente en la gestión de financiación europea. Ocasionalmente, la falta de formación tiene relación con que no dominan las técnicas de gestión por objetivos y sus correspondientes mecanismos de evaluación de resultados. Algunos comentarios en esta línea son los siguientes:

> Asturias: «*Hay falta de personal muy cualificado, y probablemente sobra personal poco cualificado.*»
>
> La Rioja: «*Se precisan perfiles muy específicos, especialistas en temas medioambientales y digitales, muy técnicos.*»
>
> Valencia: «*No estamos capacitados a nivel de cualificación profesional para verificar el cumplimiento de todos los requisitos y exigencias...No hay cuadros intermedios formados para los nuevos sistemas de planificación y control por objetivos...Tenemos una falta de cualificación brutal en algunas competencias exigidas ahora mismo, un tipo de competencias en las que no estamos formados (evaluación medioambiental, etiquetado digital, planes antifraude, etc.).*»

Las soluciones que se han ensayado son diversas, y se tenido que llevar a cabo en un contexto dominado por restricciones normativas, presupuestarias y temporales, según comentan en la entrevista de Baleares:

> «*No disponemos de personal para gestionar ese volumen de fondos. Nos hemos ido buscando un poco la vida. Lo que echamos en falta, sobre todo, es una homogeneidad de criterios respecto a si se puede destinar un porcentaje del dinero a gastos de gestión que permitan dotarte de personal. Hay necesidades de personal que van más allá incluso de la gestión de los propios proyectos. Además, se da la situación en que hay algunos acuerdos de conferencias sectoriales que recogen la posibilidad de que se destine un porcentaje de esos fondos a contratación de asistencias técnicas o de personal. Pero hay otros en los que explícitamente se prohíbe.*»

Las medidas adoptadas incluyen, en primer lugar, la contratación de personal con carácter temporal:

> Andalucía: «*En 2021 se hizo una contratación de 1500 personas interinas para para reforzar todo lo relacionado con fondos europeos y MRR.*»
>
> Asturias: «*Se han buscado perfiles muy capaces. Los refuerzos de personal que se han previsto responden todos a programas temporales de empleo, es decir, están muy circunscritos y limitados en el tiempo* [...].»

La segunda estrategia ha consistido en contratar asistencias técnicas, tanto para resolver problemas de volumen de trabajo, como de cualificación:

> Galicia: «*Se prevé en algunos casos, y se está empleando para ciertos proyectos, recurrir a una asistencia técnica específica para esa inversión o para esa reforma.*»
>
> Madrid: «*Al final lo que estamos haciendo, porque no hay otro remedio, si no es imposible, es apoyarnos en contratos de asistencia técnica con consultoras.*»
>
> Murcia: «*Hay ciertos centros que pueden contar con la asistencia técnica, y otros que no pueden contar; cuando me refiero a asistencia técnica lo digo en un sentido amplio, tanto para contratar a personal interno como para contratar a una consultora externa.*»

Se han puesto en marcha, paralelamente, procesos de formación del personal para mejorar sus capacidades y familiarizarse con las especificidades de la financiación NGUE:

> Canarias: «*Por eso, he montado unas píldoras de formación durante dos meses, porque es otra forma de conseguir el cambio de mentalidad. A esta formación no solo se estaba incorporando gente del gobierno de Canarias, sino que lo abrimos a las entidades locales que también están gestionando fondos NGUE.*»

Se hace mención, además, al intercambio de experiencias entre CCAA:

> Andalucía: «*También se han hecho unas jornadas interadministrativas con Galicia, Ceuta, Madrid, etc. para poner en común dificultades que tuviéramos.*»

Finalmente, se ha resaltado, como punto débil, la coexistencia del nuevo y el viejo paradigma de gestión, con la saturación que esto supone, ya que se de-

Zk. berezia - Núm. especial - Special issue 6/2024. Págs. 116-135 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

ben ejecutar los nuevos fondos al tiempo que se cierra el MFP2014-2020 y entra en vigor el siguiente, con una forma de gestión diferente. Así se indica en la entrevista de Madrid:

> «*Esto es un cambio de paradigma que se implanta sin que el paradigma anterior haya dejado de aplicarse. No hemos abandonado todavía el sistema de control por costes, que es el tradicional en toda la gestión de fondos. Se están solapando las dos cosas...Hay sobrecarga.*»

5.3. **Sistema técnico**

En este epígrafe se examinan los problemas y desafíos que los fondos NGUE plantean para los sistemas tecnológicos de las administraciones públicas, sobre todo en lo relativo a la gestión de la información. La Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública 1031/2021 establece la obligatoriedad de proporcionar periódicamente información muy detallada sobre la ejecución contable, identificando en ella la actuación del PNRTR a la que la operación contribuye. Esta exigencia de vinculación de la operación contable con el ámbito de actuación hace necesario establecer complejos procedimientos para que el sistema de información incorpore los datos al nivel requerido. No obstante, durante el periodo en el que se realizaron las entrevistas no estaba disponible el sistema digitalizado de información, denominado CoFFEE-MRR.

Los principales puntos débiles que señalaron las personas responsables son:

— El gran volumen de información para la rendición de cuentas que exige la gestión de estos fondos.
— El problema de la interoperabilidad de los sistemas de información, que se manifiesta en toda su extensión al añadirse la gestión del MRR.
— El gran retraso en la puesta en marcha de la plataforma (CoFFEE).
— La escasa capacidad tecnológica de algunas CCAA, que se evidencia ante las exigencias de integración de plataformas y sistemas de información.
— La imposición de sistemas únicos de rendición de cuentas sin tener en cuenta la situación y las especificidades de cada territorio.

Se trata de un conjunto de programas intergubernamentales de gasto, por lo que hay que afrontar las necesidades de información que impone la arquitectura multinivel del MRR, marcadamente *top-down*, para facilitar el seguimiento de su implementación, el cumplimiento de los hitos y objetivos, etc. Como se ha comentado, la principal novedad era el desarrollo por parte del Gobierno Central de la plataforma CoFFEE, cuya finalidad es mantener un registro completo de todas las transacciones y actividades relacionadas con los fondos europeos, en los tres niveles de gobierno. Ante el retraso en su implantación, la mayoría de comunidades se han decantado por diseñar su propia plataforma, esperando que sea compatible con el CoFFEE, para recoger los datos con los que alimentar las exigencias de la plataforma estatal, una vez se pusiera en marcha. Todas las personas entrevistadas comentan este grave problema. Por ejemplo:

> Asturias: «*Al final, lo que se nos traslada, porque no puede ser de otro modo, es que todo lo que no esté en CoFFEE no existe a efectos de ejecución del pago. CoFFEE interopera con FÉNIX, que es la herramienta que ha puesto en marcha la UE, y que es la que habilitará, según se van reportando los hitos y objetivos, los desembolsos al Estado. Lo que hemos hecho ha sido adaptar nuestros sistemas contables, con miras a que en un futuro puedan, a través de servicios web o cualquier otro tipo de entrada masiva de datos, interoperar con CoFFEE.*»
>
> Canarias: «*El CoFFEE se está retrasando muchísimo, por lo que estamos haciendo un duplicado. Estamos intentando recoger la información que intuimos que van a pedir después. Pero todo es bastante autodidacta, parcheando.*»
>
> Galicia: «*Se ha desarrollado, en colaboración con la agencia para la modernización tecnológica de Galicia, una aplicación informática para la gestión y seguimiento de los proyectos públicos del PNRTR. Es interoperable con la aplicación contable autonómica, y con la aplicación CoFFEE del ministerio, cuando esté operativa.*»

Por otro lado, el diseño *top-down* en la definición de los hitos y objetivos del PNRTR, junto con la obligación de unificar los sistemas de información, genera ciertas resistencias, al obligar a uniformizar la gestión y los procedimientos de control. A este asunto se ha hecho referencia, indirectamente, al hablar de los sistemas informáticos:

> Navarra: «*Vamos a tener un único sistema informático, y claro, un sistema informático común para todas las administraciones públicas es muy complicado. Porque aquí somos muy diferentes, y esto sin contar con las reticencias que hay. Nosotros vamos a hacer un sistema informático, que lo que hará es capturar la información para meterla después en el CoFFEE, para que sea una estructura que permita tener un sistema propio, en el que podemos hacer todas las cosas que nos exigen, nos sea útil y sea compatible con CoFFEE.*»
>
> Cataluña: «*La funcionalidad de la herramienta CoFFEE para mí también es un riesgo potencial, las*

posibilidades de integración con otras herramientas que tenemos desde la Generalitat de Cataluña va a ser un riesgo importante.»

La complejidad del sistema informático de rendición de cuentas del MRR evidencia el retraso que algunas administraciones tienen en materia tecnológica, tanto en lo referente al nivel de digitalización como de competencias digitales del personal. Como caso ilustrativo:

> La Rioja: «*Nosotros personalmente, en La Rioja, estamos muy atrasados. A veces nos hablan de ayudas para inteligencia artificial. Una compañera, que ha creado una aplicación, nos decía «es que tenemos que meter IA ya». Pero es pasar del siglo diecinueve al veintiuno, sin pasar por el veinte. Hay cosas que no tenemos digitalizadas. Los retos a nivel digital y a nivel de transformación digital son muy grandes.*»

Finalmente, varias autonomías han aprovechado para generar herramientas que faciliten la obtención de información sobre necesidades de digitalización, cuya solución pudiese vincularse con la financiación del PNRTR. Lo ha hecho, entre otras, Asturias:

> «*Se creó también una herramienta web propia, de captación de proyectos en la región, sobre todo privados, aunque también públicos, para garantizar que toda empresa o todo particular, que tuviese proyectos que pudieran ser vinculados al plan de recuperación, los pudiera introducir en esa herramienta, de manera que se pudiese planificar un poco mejor cuál era el potencial de la región.*»

5.4. **Instrumentos legales y procedimentales**

La gestión de los fondos NGUE ha propiciado que las CCAA elaboren nuevas regulaciones en diferentes ámbitos. Más allá de la normativa vinculada a la modificación de sus estructuras organizativas, han regulado distintos aspectos para agilizar la ejecución, centrándose en la simplificación de procedimientos, la reducción de plazos de tramitación, y la armonización de las normas que rigen los fondos extraordinarios con aquellas que regulan otras líneas de financiación de programas y proyectos. La práctica totalidad de las comunidades han aprobado, a raíz del MRR, leyes relativas a simplificación y/o modernización administrativa, así como medidas urgentes para la ejecución de los fondos NGUE. Las dos únicas excepciones son Cantabria, que está tramitando un proyecto de ley sobre simplificación administrativa, y País Vasco, que no dispone de ninguna norma específica en tales materias, aunque recientemente aprobó la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, que incluye referencias a estas cuestiones.

Las personas entrevistadas inciden en que dos dificultades significativas en la gestión del MRR son los ajustados límites temporales para ejecutar las transferencias y la brevedad de los plazos para tramitar las convocatorias y licitaciones. Esto ha obligado a implantar procesos de simplificación administrativa, a aprobar normas extraordinarias para agilizar los procedimientos y a regular mecanismos de tramitación preferentes por procedimiento de urgencia.

Otro problema que destacan es la complejidad en términos tanto de gestión interorganizativa como intergubernamental, que conduce a que algunas CCAA elaboren regulaciones que clarifiquen el modelo o la arquitectura para la gestión interorganizativa/intergubernamental asociada a los fondos. Así lo explican en la entrevista del País Vasco:

> «*Se ha adoptado un acuerdo del Consejo de Gobierno en el que se establece, de una manera detallada, cómo es la gestión de los fondos, cómo va a ser la relación de los departamentos con la Administración General del Estado, cómo se gestionan las relaciones con las diputaciones forales, cómo se realiza la coordinación vertical, creándose una comisión interdepartamental.*»

Entre las medidas que han adoptado en esta área figuran:

- Elaboración de planes estratégicos que incorporen esta financiación extraordinaria a las políticas públicas que habitualmente desarrollan, o formulación de planes de recuperación autonómicos que integren todas las actuaciones[5].
- Regulaciones específicas sobre el sistema de relaciones intergubernamentales que precisan estas transferencias.
- Decretos de coordinación de todos los fondos europeos.
- Decretos de gobernanza interna de los fondos.

El MRR viene acompañado de su propio marco normativo, principalmente el mencionado RDL 36/2020, que debe darse a conocer entre el personal de gestión y encajarlo dentro de la lógica administrativa general, estableciendo pautas para una aplicación uniforme y ordenada. El discurso más claro sobre este asunto corresponde a Asturias, haciendo de nuevo una referencia explícita al hecho de que los procesos administrativos del PNRTR suponen un cambio de paradigma. En Navarra se alude también a la diferencia entre los procedimientos de ejecución de estas transferencias y la dinámica clásica de gestión presupuestaria:

> Asturias: «*El cambio en el paradigma de la ejecución de estos fondos exige un desarrollo normativo basado, evidentemente, en el reglamento de*

constitución del mecanismo de aprobación del MRR, y me estoy refiriendo a las órdenes ministeriales 1030 y 1031 que hablan sobre la gestión, el seguimiento y la ejecución de estos fondos. Y lo que se ha hecho ha sido analizar esas órdenes ministeriales y tratar de trasladarlas a unas directrices que aprobamos, a principios del mes de marzo (de 2022), el 4 de marzo, en Consejo de Gobierno, precisamente, dando una pauta clara a los gestores de cómo tienen que aplicar toda esa normativa del PNRTR.»

Pasando al análisis de los problemas procedimentales más frecuentes, se mencionan los breves plazos de tramitación, que obligan, como se ha explicado, a implantar normativa que permita optimizar el procedimiento de las convocatorias y reducir los plazos de resolución. En este sentido se pronuncian, por ejemplo:

Aragón: «*El Decreto 5/2022 regula la tramitación por procedimiento de urgencia, para reducir a la mitad los plazos de todos los expedientes que tengan por objeto actuaciones financiadas con cargo al MRR.*»

Navarra: «*Se aprobó un acuerdo de Gobierno, por el que creamos unas normas de tramitación, de lo que llamamos los planes de gestión. Se trataba de vincular la tramitación de administrativa clásica, de los expedientes, con la tramitación de los proyectos afectados por el MRR, que había que tratarlos como mecanismos de financiación afectada. Había que plantear unos mecanismos que permitieran dar fluidez a todos estos proyectos, sacándolos de una dinámica presupuestaria clásica.*»

De forma más concreta, se han identificado tres puntos débiles y/o desafíos. Primero, los fondos NGUE suponen un cambio en la cultura administrativa, ya que se trata de un sistema de gestión por objetivos que precisa de nuevos procedimientos, así como de nuevos mecanismos de control y evaluación. Segundo, asociado a lo anterior, las complicaciones que acarrea la superposición de sistemas de control —gasto realizado versus hitos y objetivos— que implica una duplicación de las tareas y los procedimientos. Tercero, la necesidad de protocolos de actuación que aseguren al personal de la administración, a las personas usuarias y a las empresas que solicitan la financiación, la disponibilidad de procesos que reduzcan los costes de transacción y ordenen los comportamientos.

Se ilustran estas cuestiones con ejemplos extraídos de las entrevistas. Por lo que respecta a la transformación de la cultura administrativa:

La Rioja: «*Es un cambio de cultura administrativa. Estamos sumando a la nueva gestión por objetivos, que no tenemos es España, los problemas o ventajas de la gestión tradicional contable y presupuestaria vía conferencia sectorial, que es la financiación afectada.*»

Navarra: «*Entre las dificultades añadidas de gestión que hay con todos estos proyectos es que ya lo importante no es gastarse el dinero, sino conseguir unos resultados, y hay que montar todo el sistema de seguimiento y control de esos resultados.*»

Con relación a los procedimientos para control de la ejecución, son representativos los siguientes discursos:

Aragón: «*Se ha establecido una gran cadena de controles que viene motivada por el enorme volumen de fondos, y por el escaso tiempo para comprometer el crédito. Esto ha hecho que se haya producido una motorización normativa, y todas las comunidades nos hemos visto obligadas a intentar adaptar nuestro marco normativo y competencial.*»

Valencia: «*La parte de control de la ejecución creo que está sobredimensionada, porque existe un control de la Comisión Europea, otro aquí en la Administración General del Estado, que es la IGAE, que delega su acción en los organismos internos de intervención de cada comunidad autónoma. Luego tenemos el Tribunal de Cuentas. Los procedimientos de control muchas veces están sobredimensionados, con tantas administraciones y organismos que intervienen en ese control y, sin embargo, están infradotados está en cuanto a personal y en cuanto a capacidad también. El control se convierte en un objetivo en sí mismo.*»

En Galicia se insiste en la necesaria adecuación de los procedimientos a determinados actores externos, para compatibilizar adecuadamente el obligatorio control con la reducción de las barreras administrativas, con vistas a asegurar el acceso a la financiación:

Galicia: «*La ley 9/2021 de simplificación de Galicia va también en esta línea, en orden a disminuir plazos, reducir el número informes preceptivos y disminuir, en definitiva, la carga burocrática para facilitar el acceso a este tipo de ayudas. Sobre todo, para las microempresas y autónomos. Lo que sí se ha hecho es facilitarles todo el proceso con modelos (de declaración responsable, de ausencia de conflictos de intereses, etc.) para aliviar este tipo de carga burocrática.*»

Por último, la ejecución de estos recursos ha supuesto la elaboración de protocolos de actuación generales que se recogen en manuales internos de procedimientos, como comentan en Canarias y Extremadura:

Canarias: «*...Manual de procedimiento para entidades ejecutoras y órganos gestores del PNRTR.*»

Extremadura: «*Estamos haciendo una especie de manual de procedimientos y, además, intentando desarrollar con cada una de las consejerías el sistema de control interno que tienen que implementar.*»

6. Conclusiones

En este trabajo se analizado la capacidad institucional de las CCAA para ejecutar los fondos europeos NGEU de manera eficaz y eficiente, adaptándose a los criterios y exigencias de la UE. La investigación se ha centrado en los puntos débiles y las barreras organizativas que afectan a las estructuras administrativas, los recursos humanos, la normativa, los procedimientos y los sistemas tecnológicos de las administraciones autonómicas para afrontar la ejecución de esta financiación excepcional, y alcanzar los hitos y objetivos establecidos. Paralelamente, se han examinado las medidas y respuestas implementadas para solucionar estos problemas y asegurar una correcta distribución de los recursos, dentro de los estrictos plazos. Una de las aportaciones del artículo es que el análisis se ha realizado a partir de la experiencia y de las percepciones de las personas responsables de la gestión de los fondos NGUE en las autonomías, que disponen de información esencial y de una perspectiva privilegiada.

La primera conclusión es que la gestión de los fondos NGUE efectivamente, un reto extraordinario para todas las CCAA. Las autonomías han recibido, desde 2021 a mediados de 2024, una cuantía de casi 26.600M€ del MRR, que deben ejecutar en un reducido período, alcanzando una serie de hitos y objetivos, cumpliendo los diferentes criterios establecidos por cada conferencia sectorial, y de acuerdo con los requisitos en materia de control, transparencia e integridad exigidos por la UE. Para poder entender hasta qué punto se trata de un desafío extraordinario, baste señalar que el anterior MFP2014-2020 asignaba una cuantía aproximada de 7.590M€ que las CCAA debían gestionar en 6 años, mientras que, ahora, disponen de ese mismo plazo para ejecutar un total de 36.000M€, incluyendo las transferencias del MRR y del MFP2021-2027. Y todo ello, teniendo que aplicar un sistema de gestión y control netamente diferente y debiendo mejorar los resultados previos, que indicaban que la capacidad de absorción de los fondos estructurales era limitada (Hidalgo Pérez, Manfredi Sánchez y Benítez Palma, 2022).

Las autonomías no parten de la misma situación, ni se enfrentan al mismo reto. Por una parte, la capacidad institucional, la experiencia en la gestión de financiación europea y la capacidad de absorción de los fondos difiere notablemente entre regiones. Por otra, las cuantías asignadas a cada territorio también varían de forma ostensible, desde los 4.168M€ adjudicados a Andalucía o los 3.974M€ otorgados a Cataluña, hasta los 437M€ destinados a Cantabria y los 328M€ concedidos a La Rioja. A pesar de que el reparto sigue un claro criterio poblacional, hay una serie de comunidades que resultan más beneficiadas en términos de financiación per cápita: La Rioja y Baleares principalmente, seguidas de Navarra y Extremadura.

Uno de los aspectos más interesantes del trabajo es la constatación de diferencias significativas en la capacidad de absorción de los fondos por CCAA. Las tasas de resolución muestran que las capacidades institucionales de las autonomías son dispares, observándose resultados inesperados. Algunas de las comunidades que mayor financiación han recibido, tienen una tasa de resolución muy baja, bastante inferior a la media. Destacan los casos de Cataluña, con una tasa muy reducida, Andalucía y Navarra, todas por debajo de la media. Al otro lado se encuentran Galicia, Aragón, Castilla y León y Castilla-La Mancha, comunidades a las que, a priori, no se les presupone una elevada capacidad administrativa y de absorción de fondos, pero cuya tasa supera el 65%.

Por lo que se refiere al diagnóstico del marco institucional de las CCAA, la conclusión general es que no disponían de las capacidades institucionales adecuadas para afrontar el desafío de gestión que ha supuesto la llegada de estos fondos. Esto explica que, en mayor o menor medida, todas ellas hayan tenido que reforzar esas capacidades en todas las categorías analizadas.

Los principales puntos débiles que han destacado las personas responsables de la gestión del MRR en el nivel regional son la falta de estructuras organizativas suficientes y especializadas para gestionar este gran volumen de financiación, a lo que se añade la escasez de personal y la falta de cualificación. En lo relativo a las estructuras organizativas, se han encontrado con especiales dificultades para coordinar la implantación de unos fondos que son controlados y supervisados de manera centralizada, a través de las consejerías de hacienda, pero son ejecutados de forma descentralizada por numerosas consejerías y distintas entidades públicas. En este sentido, se han producido problemas relacionados con la gobernanza de la gestión, con la necesaria aplicación de una perspectiva integral para la ejecución de todos los fondos europeos, que son gestionados y evaluados de distinta forma.

Zk. berezia - Núm. especial - Special issue 6/2024. Págs. 116-135 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Otro desafío 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. No todas las administraciones autonómicas tienen el nivel de digitalización necesario, ni su personal tiene las competencias digitales requeridas.

Por otra parte, la capacidad institucional de las CCAA difiere según el área de política pública al que vayan destinadas las transferencias. Determinadas consejerías disponían de una amplia experiencia, de medios y procedimientos especializados, porque venían gestionando fondos europeos desde hace tiempo. Otras no contaban con experiencia alguna, por lo que desconocen los procesos, las exigencias, los mecanismos de control, etc. asociados a esta financiación. Por tanto, la experiencia y las rutinas de gestión son variables relevantes para el nivel de capacidad institucional.

Un gran inconveniente para la mayoría de las CCAA es el solapamiento y las disparidades entre la cultura tradicional de gestión de fondos europeos, basada en la justificación del gasto realizado, y el nuevo paradigma para la gestión de los fondos NGUE, basado en el cumplimiento de hitos y objetivos. El personal responsable cree que este nuevo paradigma, que exige el desarrollo de una nueva cultura administrativa, ha llegado para quedarse, pero tener que aplicar paralelamente los dos sistemas genera gran sobrecarga.

Ante estas deficiencias en la capacidad institucional, las CCAA han optado por una pluralidad de respuestas, de forma que han recurrido a distintos tipos de soluciones ante problemas de naturaleza similar. Así, en el ámbito organizativo, unas autonomías han reforzado las estructuras organizativas preexistentes, mientras que otras han creado nuevas estructuras específicas para gestionar los fondos NGUE. En materia de recursos humanos, han utilizado distintas fórmulas para abordar la escasez y falta de cualificación del personal, pero en todos los casos han tratado de encontrar mecanismos para contratar fuerza laboral, con carácter temporal. En contraste, la mayoría de las comunidades coinciden en la aprobación de normativa para simplificar y agilizar los procedimientos asociados a la gestión del MRR, y han creado plataformas digitales propias para recopilar toda la información económico-presupuestaria que les permitan cumplir con los controles y auditorías.

Para concluir, resta contestar a la pregunta que se formulaba al inicio del artículo: ¿tienen las CCAA capacidad institucional suficiente y adecuada para poder gestionar y ejecutar eficaz y eficientemente estos fondos extraordinarios? A tenor de la información aportada, la respuesta es negativa, con matices. Las administraciones autonómicas se han encontrado con numerosas barreras organizativas, procedimentales, tecnológicas, etc. en la gestión de los fondos NGUE. No obstante, todas han puesto en marcha inmediatamente medidas y reformas para reforzar su capacidad administrativa, más o menos novedosas y más o menos eficaces. El siguiente paso debe ser, por tanto, analizar qué efecto han tenido esas medidas implantadas en la consecución de los hitos, objetivos y requerimientos del MRR.

En siguientes investigaciones será oportuno plantarse cuál es el legado de los fondos NGUE, si darán lugar a cambios permanentes en la forma de gestionar las políticas y los recursos en nuestro país.

7. Referencias bibliográficas

AIReF (2021). Retos para la gestión de las finanzas públicas de los Fondos Next Generation. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2021/12/AESMIDE/211202.-AESMIDE-1.pdf

Ares Castro, C. (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, J., Mendez, C. y Oraže, H. (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

Busetti, S. y Pacchi, C. (2014). Institutional Capacity for EU Cohesion Policy: Concept, Evidence and Tools that Matter. *DisP–The Planning Review*, 50(4),16-28. https://doi.org/10.1080/02513625.2014.1007657

Cace, C., Cace, S. y Nicolaescu, V. (2010). Management of the Structural Funds within the Context of the Global Economic Crisis. *Review of International Comparative Management*, 11(1), 87-101.

Cantalapiedra López, C. y Cerezo Domínguez, A. (2021). El desempeño reciente de España en la implementación de los fondos de recuperación y expectativas para 2022. *Cuadernos de Información Económica*, 285, 45-52. https://www.funcas.es/articulos/el-desempeno-reciente-de-espana-en-la-implementacion-de-los-fondos-de-recuperacion-y-expectativaspara-2022/

Carrión Álvarez, M. (2020). What the Absorption of Structural Funds Says about the EU Recovery Plan. *Funcas Europe*. https://www.funcas.es/articulos/what-the-absorption-of-structural-funds-says-about-the-eu-recovery-plan/

CEOE (2023). Informe de seguimiento de los Fondos Next Generation en España. Quinto Informe. Oficina de Proyectos Europeos. https://www.ceoe.es/es/publicaciones/union-europea/informe-de-seguimiento-de-los-fondos-next-generation-en-espana-2

Charron, N., Dijkstra, L. y Lapuente, V. (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

Ciffolilli, A. y Pompili, M. (2023). *Research for REGI Committee — Absorption rates of Cohesion Policy funds*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Brussels. https://bit.ly/46Dr6Cs

Comisión Europea (2014a). Promoting Good Governance. *European Social Funds thematic paper*. Publications Office EU. https://doi.org/10.2767/38993

Comisión Europea (2014b). Investment for Jobs and Growth: Promoting Development and Good Governance in EU Regions and Cities. Sixth report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Publications Office EU. https://data.europa.eu/ doi/10.2776/15327

Comisión Europea (2020). Roadmaps for Administrative Capacity Building: Practical toolkit. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit

Comisión Europea (2021). Hojas de ruta para el refuerzo de la capacidad administrativa. Conjunto práctico de herramientas. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guides/2020/roadmaps-foradministrative-capacity-building-practical-toolkit

Constantin, D., Goschin, Z. y Dragan, G. (2011). Implications of European Union Structural Assistance to New Member States on Regional Disparities: The Question of Absorption Capacity. En R. Stimson, R.R. Stough y P. Nijkamp (eds.), *Endogenous Regional Development* (pp. 182-103). Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781849804783.00015

Dellmuth, L.M. y Stoffel, M. (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

Dimitrova, A. y Toshkov, D. (2009). Post-Accession Compliance between Administrative Co-ordination and Political Bargaining. *European Integration Online Papers*, 2(13). http://www.eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/viewFile/2009_019a/137

Dotti, N.F. (2015). Unwritten Factors Affecting Structural Funds: The Influence of Regional Political Behaviours on the Implementation of EU Cohesion Policy. *European Planning Studies*, 24(3), 530-550. https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1047328

El-Taliawi, O.G. y Zeger V.W. (2019). Developing Administrative Capacity: An Agenda for Research and Practice. *Policy Design and Practice*, 2(3), 243-57. https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916

EsadeEcPol-EY Insights (2022). Observatorio de fondos Next Generation EU (noviembre).

Falkner, G. y Treib, O. (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

Forte-Campos, V. y Rojas Blaya, J.A. (2021). Evolución histórica de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. *Boletín económico/Banco de España*, 3.

Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Macmillan.

Gimeno Feliú, J.M. (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 (2021a). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/ Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_ Resiliencia.pdf

Gobierno de España (2021b, diciembre). Informe de ejecución del Plan de recuperación. https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2021-12/15122021_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion.pdf

Gobierno de España (2022a, febrero). Avances en la ejecución del Plan de Recuperación. https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-02/10022022_ Presentacion_balance_PRTR_febrero-2022.pdf

Gobierno de España (2022b, abril). Segundo informe de situación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-04/28042022_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion.pdf

Gobierno de España (2023b, diciembre). Cuarto informe de ejecución del Plan de Recuperación. https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/informe-de-ejecucion-del-plan

Gobierno de España (2023a, febrero). Tercer informe de ejecución del Plan de Recuperación. https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/informe-de-ejecucion-del-plan

Hidalgo Pérez, M. (2020). Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos. *EsadeEcPol Policy Brief,* octubre de 2020. https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/esadeecpol-policy-brief-fondos-europeos/

Hidalgo Pérez, M. (2022). Los Fondos Next Generation en España: retos y perspectivas de gestión. En A. Penadés y A. Garmendia (dirs.), *Informe sobre la Democracia en España 2021. El país frente al espejo* (pp. 109-117). Fundación Alternativas y CEPC.

Hidalgo Pérez, M., Galindo, J. y Martínez Santos, J. (2024). Evolución de los Fondos Next-Gen EU en España. *EsadeEcPol Policy Brief,* Marzo de 2024. https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/evolucion-de-los-fondos-next-gen-eu-en-espana/

Hidalgo Pérez, M., Manfredi Sánchez, J.L. y Benítez Palma, E. (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

Honadle, B.W. (1981). A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose. *Public Administration Review*, 41(5), 575-580. https://doi.org/10.2307/976270

Horvat, A. (2005). Why does Nobody Care About the Absorption? Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity for the EU Structural Funds in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before Accession. *WIFO Working Papers*, n.º 258.

Incaltarau, C., Pascariu, G.C. y Surubaru, N-C. (2020). Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States–The Role of Administrative Capacity and Political Governance. *Journal of Common Market Studies*, 58, 941-961. https://doi.org/10.1111/jcms.12995

Jiménez Asensio, R. (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). INAP.

Kölling, M. y Hernández-Moreno, J. (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

Milio, S. (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, R. (2020). EU Cohesion Policy Performance: Regional Variation in the Effectiveness of the Management of the Structural Funds. *Journal of Regional Research*, 46, 27-50.

Murillo-García, E. y García Nicolás, C. (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

Núñez Ferrer, J., Alcidi, C. y Musmec, R. y Fujiwara, N. (2018). Ex Ante Conditionality in ESI Funds State of Play and their Potential Impact on the Financial Implementation of The Funds. European Parliament. https://data.europa.eu/doi/10.2861/456225

OCDE (2020). Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps. *OECD Multi-level Governance Studies*. https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en

Painter, M., y Pierre, J. (2010). Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. En M. Painter y J. Pierre (eds.), *Challenges to State Policy Capacity* (pp. 1-18). Macmillan.

Peters, B.G. (2015). Policy Capacity in Public Administration. *Policy and Society*, 34(3-4), 219-228. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005

Pollitt, C., y Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative analysis-Into the Age of Austerity*. Oxford University Press.

Rodríguez-Pose, A. y Garcilazo, E. (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, B. (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.A. (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

Shubham, S., Shi, L. y Wu, X. (2021). *The Policy Capacity of Bureaucracy*. Oxford Research Encyclopedias, Politics. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1399

Smeriglio, A., Bachtler, J., De Francesco, F., Olejniczak, K., Thomson, R. y Sliwowski, P. (2015). *Administrative Capacity Building and EU Cohesion Policy*. European Policy Research Paper. https://strathprints.strath.ac.uk/58326/1/Smeriglio_etal_RSA_2016_Administrative_capacity_and_Cohesion_Policy.pdf

Surubaru, N-C. (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

Țigănașu, R., Incaltarau, C., Pascariu, G.C. (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, J. (2014). Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis. *Journal of Common Market Studies*, 52(2), 371-387. https://doi.org/10.1111/jcms.12088

Tribunal de Cuentas (2023). *Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Informe n.º 1.515. https://www.tcu.es/repositorio/766511bf-6aa5-4022-9e31-fc022f42fd38/I1515.pdf

Notas

1 https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.PRESUPUESTOS-Y-GASTOS/07-02-22-NP-Recopilacion-criterios-de-distribucion-fondos-a-CCAA.pdf

2 Para un repaso exhaustivo sobre la conceptualización y medición de la capacidad institucional, véase El-Taliawi y Van Der Wal (2019).

3 Creada por el mencionado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.

4 Véase 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.

5 La mayoría de comunidades aprobaron, en la segunda mitad de 2020 y a lo largo de 2021, sus propios planes de recuperación. No han formulado un plan autonómico en Asturias, Andalucía, Castilla y León, Extremadura, Ceuta ni Melilla. Baleares elaboró un plan estratégico autonómico en octubre de 2021.

Zk. berezia - Núm. especial - Special issue 6/2024. Págs. 116-135 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103