RELATORIO DEL SEMINARIO

La calidad institucional como fundamento de la gestión eficaz y honesta del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Universidad Rey Juan Carlos
TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA
HAY DERECHO
+Democracia
Una iniciativa ciudadana para mejorar la democracia
COVINFORM
redcllc2
Red en Cultura de la Legalidad y Lucha contra la Corrupción (2)

Relatorio del Seminario

"La calidad institucional como fundamento de la gestión eficaz y honesta del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia"

Fecha de celebración: 18 y 19 de mayo de 2022

Entidades coorganizadoras: Universidad Rey Juan Carlos, Transparency International España (TI-E), Hay Derecho y Más Democracia.

Proyectos participantes: Proyecto H2020 COVINFORM y PID2020-115869RB-I00 del Plan Nacional de Investigación

Modalidad: Semipresencial

Lugar: Escuela de Másteres Oficiales- Universidad Rey Juan Carlos (C/ Quintana, 21; aula 301)

Transparency International España es el capítulo español de *Transparency International*, la única organización a escala mundial que se dedica, desde 1993, al movimiento anticorrupción, a través de alianzas entre la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos. *Transparency International España* se fundó en 2006, con la finalidad de trabajar a favor de la prevención y la reducción de la corrupción en España.

Organización: Transparency International España
CIF: G84845361
C/ Fortuny 53, 28010, Madrid, España.
917004106
www.transparencia.org.es

ISBN: 978-84-09-44020-7
Fecha de publicación: 9 de septiembre de 2022
Formato: digital (descarga y online)

Este documento fue elaborado y compilado por Daiana Bouzo, Coordinadora de Integridad y Transparencia en Sector Público, de Transparency International España (TI-E), y revisado por Manuel Villoria Mendieta, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración (Universidad Rey Juan Carlos), y Miembro del Comité de Dirección de Transparency International España (TI-E).

INDICE

1. Introducción y objetivos del Seminario…….5
2. Desarrollo del Seminario

Mesa 1: Conferencias inaugurales……...…..….6

i. Presentación del PNRTR y mecanismos de gobernanza, a cargo de *Santiago Fernández Muñoz*……..…….7
ii. La fiscalización del PRTR por el Tribunal de Cuentas, a cargo de *María Dolores Genaro Moya*……..…...…..…12
iii. Espacio de preguntas y debate…….…….....17

Mesa 2: La gestión de fondos del PNRTR en el ámbito nacional…….....…...18

iv. Situación de la gestión de fondos del PRTR en el ámbito nacional, a cargo de *Pablo Garde Lobo*……19
v. PRTR. Ejecución MITECO. Anualidad 2021, a cargo de *Miguel González Suela*……..….23
vi. Espacio de preguntas y debate……..…….25

Mesa 3: La gestión de los fondos del PNRTR en el nivel autonómico y local……27

vii. MRR en Aragón, a cargo de *Eva Salas Brosed*……...…….28
viii. Situación en el nivel autonómico y local en la gestión de fondos del PRTR, a cargo de *José Antonio Garmón*…….....……32
ix. Plan General de Prevención de Riesgos de Gestión y Medidas Antifraude de la Xunta de Galicia, a cargo de *Jesús Oitavén Barcala*……....35
x. La calidad institucional como fundamento de la gestión ética y honesta del PRTR, a cargo de *Joaquín Meseguer* (ámbito local) ……..……...38
xi. Espacio de preguntas y debate……..……42

Mesa 4: El control y evaluación de impacto de los fondos NG-EU en Europa y España..43

xii. Presentación a cargo de *Manuel Frade Morera*……44
xiii. Prevención y lucha contra el fraude: La relación entre los diferentes niveles de control. Aspectos destacables de la arquitectura del PRTR, a cargo de *Mercedes Rodríguez Tarrida*……..…46
xiv. Espacio de preguntas y debate……...……48

Mesa 5: El control de los fondos en el nivel autonómico…….……49

xv. Presentación a cargo de *Óscar Roca Safont* (Oficina Antifraude de Cataluña)……..…49
xvi. Presentación a cargo de *Joan Llinares Gómez* (Agencia Valenciana Antifraude)…….50
xvii. Espacio de preguntas y debate……...…51

3. Relatorio y clausura del Seminario……...……..52
4. Conclusiones y principales retos…….52
5. Bibliografía……58
6. Anexo1: Listado de moderadores y ponentes……...…64
7. Anexo 2. Cómo gestionar los fondos de recuperación post-pandemia de forma efectiva y honesta. Manuel Villoria y Fernando Jiménez……...…66

1. Introducción y objetivos del Seminario

El IV Plan de Gobierno Abierto de España[1] es el fruto de un largo proceso de reflexión y participación que ha dado como resultado un conjunto de proyectos y compromisos de gran ambición que, si se implementan adecuadamente, generarán un impacto extraordinario en la calidad de nuestras instituciones. Este proceso de generación del Plan se vio influido por la aparición de la pandemia de la COVID 19 que no sólo interrumpió procesos, sino que, también, nos introdujo en un mundo de incertidumbres y riesgos que se ha acentuado aún más con la trágica guerra en Ucrania, debida a la ilegal y reprobable invasión rusa del territorio de este Estado independiente.

Los efectos de la COVID sobre la economía española fueron muy duros. Los efectos de la guerra en Ucrania también lo están siendo y probablemente lo serán por un periodo que se extenderá durante meses e, incluso, años. Los profundos daños que la pandemia generó en el sistema económico europeo han motivado la puesta en marcha del Fondo Europeo *Next Generation EU* del que en España se deriva el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PNRTR)[2]. Este Plan contiene reformas y proyectos más que suficientes para dar un impulso a la economía española en su crecimiento y también en su modernización y transformación si se implanta adecuadamente. Un Plan que ahora, con la crisis que se deriva de la guerra de Ucrania, se convierte en aún más vital para el desarrollo sostenible y el bienestar de la población española. En suma, la eficaz y honesta definición y gestión de los proyectos y reformas del Plan es esencial para el futuro de España.

Evidencia empírica suficiente demuestra que este tipo de inversiones requiere un marco institucional bien diseñado en sus interrelaciones, incentivos y desincentivos, creencias y valores, para evitar el fracaso. Datos suficientemente sólidos indican que España tiene debilidades institucionales que suponen riesgos para el éxito del PNRTR. Para minimizar estos riesgos, de acuerdo con numerosas y acreditadas investigaciones, se necesitan instituciones que fomenten: (1) la imparcialidad e independencia de los órganos técnicos y de control, (2) la integridad, (3) la transparencia, participación y *accountability* y (4) la capacidad (efectividad), coordinación, cooperación y compromiso. Esta necesidad de calidad institucional para lograr una eficaz y honesta gestión de los fondos conecta plenamente con el IV Plan de Gobierno Abierto, que se

[1] Gobierno de España. (2020). IV Plan de Gobierno Abierto, España, 2020-2024, editado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones. Recuperado 2 de junio de 2022, de https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24eeeee10d/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf

[2] Gobierno de España. (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf

convierte en un soporte esencial para poder generar infraestructura ética y de gestión y ayudar en la efectiva implementación del PNRTR.

En este sentido, el Seminario se propuso como objetivo general conocer qué se está haciendo por parte de los diferentes gobiernos de España (nacional, autonómicos y locales) para desarrollar los proyectos que les corresponden, en el marco del PNRTR, de forma eficaz y honesta. Este objetivo general se descompone, a su vez, en tres sub-objetivos. El primero consiste en conocer las medidas que están poniéndose en marcha y que pueden favorecer la integridad y la rendición de cuentas; el segundo pretende dar cuenta de las medidas en desarrollo que pueden favorecer la eficacia y eficiencia en la gestión; y el tercero hace referencia a la importancia de contar con datos de la implementación del IV Plan de Gobierno Abierto y su conexión con el apoyo a la implementación del PNRTR.

Así, el Seminario permite conectar tres grandes proyectos nacionales y uno europeo, el IV Plan de Gobierno Abierto, el PNRTR y el Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación, así como el *Horizon* 2020 UE a través del *Coronavirus Global Response Initiative* (COVINFORM)[3]. En suma, el Seminario fue impulsado por los grupos de investigación responsables del Proyecto H2020 COVINFORM y el PID2020-115869RB-I00 del Plan Nacional de Investigación, así como por las organizaciones Transparency International España (TI-E), Más Democracia y Hay Derecho. Para conocer los fundamentos teóricos y analíticos del seminario se adjunta un artículo en anexo con las reflexiones fundamentales en este ámbito.

2. Desarrollo del Seminario

Mesa 1: Conferencias inaugurales

La presentación del Seminario -y la introducción a la primera mesa- estuvo a cargo de Fernando Jiménez (U. Murcia), quien destacó la importancia del Proyecto Horizonte 2020 CONVINFORM –proyecto que surge a partir de los efectos de la COVID- y del Proyecto PID2020-115869RB-I00 del Plan Nacional de Investigación, que trata los riesgos en la gestión de los fondos *Next Generation*. Asimismo, se mencionó y agradeció a las entidades coorganizadoras del Seminario: Transparency International España (en adelante, TI-E), Mas Democracia y Hay Derecho.

Asimismo, se señaló que a lo largo del Seminario se pretende analizar los riesgos de la gestión y la integridad, pero también las amenazas a una gestión eficaz de estos fondos. Así, se mencionó

[3] Véase para más información: https://www.covinform.eu/ y https://www.horizonteeuropa.es/anteriores-programas/h2020

que ambos objetivos no tienen por qué ser incompatibles y que, si bien a menudo se plantea a la eficacia o la gestión ágil como un enemigo, ello no tiene por qué ser así, aunque sí se debe reconocer que presenta retos para la cultura organizativa de las Administraciones Públicas (en adelante, AAPP).

Luego de la presentación, se abrió el espacio a la primera mesa del Seminario, que contó con dos conferencias inaugurales a cargo de **Santiago Fernández Muñoz**, *Jefe de Unidad de Seguimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática*, y **María Dolores Genaro**, *Presidenta de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.*

En el marco de esta mesa, se hizo una primera presentación sobre PNRTR, sus mecanismos de gobernanza, y se reflexionó sobre cuáles son las particularidades y singularidades que supone en su forma de gestión. Asimismo, también se explicaron los principales retos y dificultades para la fiscalización del PNRTR por parte del Tribunal de Cuentas.

i. Presentación del PNRTR y sus mecanismos de gobernanza, a cargo de Santiago Fernández Muñoz

En el marco de esta presentación, se destacó la particularidad y la singularidad del PNRTR, ya que si bien se trata de un Plan en el que fundamentalmente España recibe fondos europeos, se enfatizó que es muy diferente a los fondos a los que el país estaba acostumbrado a recibir. De allí que presente singularidades y diferencias en su forma de gestión.

Así, se explicó que este Plan surgió como consecuencia de la crisis que se estaba produciendo y se distribuyeron sus fondos calculados en función de la importancia de la caída de la económica de los países, lo cual dota al Plan de un componente solidario muy importante. Esto tiene que ver con la respuesta de la Unión Europea (en adelante, UE), que no fue en este caso la austeridad, sino la inversión. Así, se puso en marcha un nuevo instrumento de financiación de proyectos, que constituye un ejemplo claro de cómo se puede responder de una forma rápida y estructural a cambios que se produjeron como consecuencia de la COVID.

En primer lugar, se precisó que se trata de un plan de inversiones, pero también es un plan de reformas. El Plan contiene 102 reformas muy profundas en algunos de los aspectos claves de la economía española, que fueron diseñados en función de las prioridades del gobierno español, pero también fue diseñado en función del diagnóstico que la Comisión Europea venía haciendo, mediante el cual se identificaron los elementos clave en donde se debían introducir las reformas e inversiones. De esta manera, se destacó que forman parte del Plan reformas muy ambiciosas,

como son la reforma laboral, la reforma del sistema de pensiones, la reforma de la formación profesional, entre otras. Así, se explicó que el Plan presenta la gran ventaja de que no solo se establece la reforma que permite a medio plazo cambiar la percepción de la formación profesional, por ejemplo, sino que además añade recursos para ponerla en marcha. Ello es importante ya que España llevaba mucho tiempo aprobando leyes muy ambiciosas que luego no se veían acompañadas de fondos necesarios para llevarlas a cabo. En consonancia con ello, se mencionó que el Plan supone una oportunidad de que las reformas vayan acompañadas de los recursos que permitan cumplir sus compromisos.

Por otra parte, se mencionó que, desde el punto de vista de transparencia, se trata de documentos muy complejos, a los cuales la prensa no ha accedido en profundidad. Asimismo, se aclaró que el contenido del Plan, así como cada una de las reformas, se encuentra publicado con un nivel de detalle importante en el portal web del PNRTR[4].

Asimismo, para que España reciba los fondos comprometidos por la UE, se señaló que se debe tener en consideración el *Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Spain*[5], el cual detalla los hitos y objetivos que resulta necesario cumplir para que ello suceda. Ello se estructura en un período de seis años y se detalla qué reformas legislativas y qué aspectos relacionados con la gestión debe cumplir España para recibir los fondos. Asimismo, se destacó que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, MRR)[6] tiene unas condicionantes importantes: España debe invertir 37% en transformación ecológica y 20% en transformación digital, como mínimo. Así, se explicó que ello fue un aspecto que hubo que probar para que la Comisión apruebe el Plan, y también es un aspecto que se debe controlar. En este sentido, se enfatizó que el Plan de España supera estos requisitos mínimos, destacando que presenta un 40% de inversión verde, encontrándose por encima de los parámetros que exige la Comisión.

Asimismo, se destacó la importancia del principio DSNH ('*Do No Significant Harm'*), definido por la Comisión, el cual establece en términos generales que cualquier inversión del PNRTR no puede causar daños al medioambiente, lo cual dota al Plan de un contenido ambiental y climático importante. Ello trae consecuencias muy importantes en términos de contenido, ya que hay determinadas cuestiones que no se pueden hacer en función de esto. Por ejemplo, este principio

[4] Véase para más información https://planderecuperacion.gob.es/

[5] Consejo de la Unión Europea (2021). Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Spain. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.europeansources.info/record/proposal-for-a-council-implementing-decision-on-the-approval-of-the-assessment-of-the-recovery-and-resilience-plan-for-spain

[6] Véase para más información https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/MRR.aspx

implica que no se puede invertir en ninguna tecnología ligada a combustibles fósiles. En este sentido, se destacó que el contenido del Plan es muy detallado en relación a los instrumentos y herramientas que se prevén.

Otra de las condiciones del Plan que se destacó es que la Comisión no financia costes recurrentes (es decir, no financia costes de personal), salvo en casos muy concretos (específicamente, en el caso de dos componentes, no estructurales). Esto resulta de especial relevancia porque las AAPP deben hacer frente al Plan con los recursos humanos que tienen, si bien existe la posibilidad de contratar personal como asistencia técnica, pero se advirtió que esta posibilidad es limitada.

Otro de los aspectos claves que fueron destacados durante esta presentación tiene que ver con que se trata de un instrumento de financiación europea muy diferente de lo que se tenía hasta ahora. Así, se explicó que la Comisión Europea no paga a España por las facturas que se presenten, sino que lo hace en función del cumplimiento de unos hitos y objetivos muy concretos, que ya se conocen de antemano y que fueron negociados previamente con la Comisión. Ello representa un cambio muy relevante, porque implica trabajar por proyectos y objetivos. Así, se explicó que la parte de control del gasto no desaparece, sino que el tema de los hitos y objetivos se añade. En este sentido, se señaló que en la gestión de este cambio de modelo se están creando ciertas fricciones y se enfatizó que hay que saber gestionarlas. El Plan y los fondos *Next Generation* (en adelante, NG)[7] están pensados fundamentalmente para revertir la crisis, y se estructuran en plazos cortos. En este sentido, se destacó que las AAPP deberían aprovechar esta oportunidad que ofrece la Comisión Europea y cumplir con la mayor eficacia posible, pero sin perder de vista la capacidad de control.

También se explicó que cada seis meses España pasa un examen en relación a los hitos y objetivos establecidos, y que ese examen es público. La Comisión publica un informe, que pasa a su vez por una serie de Comités económicos y financieros que deben validar el informe de la Comisión. Así, se mencionó que esta documentación es publica y está publicada en la página web del Plan[8], y que ello constituye un elemento positivo. De esta forma, la Comisión publica informes de cada uno de los hitos (sistema de garantías), y ello lo hace cada seis meses. Actualmente España se encontraría en la etapa del segundo desembolso, que consistiría en 2 mil millones de euros, ya habiendo presentado toda la documentación. Para ello, España ha tenido que acreditar el cumplimiento de 40 hitos y objetivos para recibir este desembolso, destacándose que España avanzó reformas muy ambiciosas para adelantar estos fondos.

[7] Véase para más información: https://nexteugeneration.com/

[8] Véase para más información: https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces

En comparación con otros países, se mencionó que España va avanzada en la aplicación del Plan, y que fue el primer país en presentar el Plan, en lograr que aprobaran el documento de gestión del Plan, y también el primer país en recibir el primer desembolso[9] y en pedir el segundo desembolso. Así, se ha señalado que esto coloca a España en una situación de ventaja, pero también de desventaja ya que la Comisión toma como modelo a España para ir definiendo muchos de los criterios generales que luego aplicará a los demás países.

Otro elemento que fue destacado es que el Plan solo podía ser un plan compartido entre la Administración General del Estado (en adelante, AGE) y las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA). Así, se mencionó que se ha hecho un esfuerzo muy importante por coordinarse con las CCAA para que los fondos del Plan sean gestionados con ellos. En este sentido, se mencionó que en los primeros diez meses desde que se aprobó el Plan se llevaron a cabo 75 conferencias sectoriales. Asimismo, se mencionó que, si bien las CCAA pueden tener la sensación de que todo viene muy definido "desde arriba", el MRR exigía definir de manera previa el contenido de lo que se va hacer en cada una de esas políticas. Es decir, si bien se previó un cierto margen de flexibilidad dentro de la gestión del plan, se explicó que era muy difícil dejarlo abierto a que las CCAA decidan sus propios hitos y objetivos.

En lo que respecta a la ejecución del plan, se mencionó que hasta el momento se han publicado más de 2300 convocatorias por mas de 30 mil millones de euros. Asimismo, se informó que ya se han resuelto 547 convocatorias por un importe de mas de 10 mil millones de euros, y que ya existen beneficiarios de los fondos por este importe. Para llevar adelante este procedimiento, se explicó que las AAPP necesitan redactar pliegos, contar con las bases para lanzar las ayudas, y hacer un control *ex ante*, es decir un control jurídico previo dentro de los ministerios, por lo cual se señaló que se tardó el tiempo necesario para que las convocatorias tuvieran todas las garantías.

Respecto a los mecanismos de gobernanza del Plan, se destacó que la autoridad responsable del plan es la Secretaria General de Fondos Europeos[10], dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Además, existen tres instrumentos más de gobernanza: por un lado, la Comisión para la Recuperación Transformación y Resiliencia[11], mediante la cual se reúnen todos los ministros y los secretarios de Estado implicados en la gestión. Estas reuniones se celebran cada tres meses y como producto de ellas se elaboran informes de ejecución del plan, dando cuenta de

[9] Respecto a la cuantía que ya fue recibida por España, se informó que se trata de 19 mil millones de euros, y se destacó que se trata de una cuantía muy relevante porque son fondos para inversiones.

[10] Véase para más información: https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/sgfe/es-ES/Paginas/inicio.aspx

[11] Esta Comisión fue creada por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y es presidida por el Presidente del Gobierno. Para más información, véase: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-17340

un seguimiento detallado. Por otra parte, la Unidad de Seguimiento del PNRTR, que forma parte de la estructura del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, que ejerce una labor de "facilitadores", colaborando con la Secretaria General de Fondos Europeos. Esta Unidad tiene por fin que el presidente cuente con información actualizada sobre el Plan, y lleva a cabo un seguimiento "mas concreto" de cómo se avanza en el Plan. Por último, otro de los organismos de gobernanza es la Conferencia Sectorial del PNRTR[12], que es un organismo específico dirigido por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, en el marco del cual se discute cualquier cuestión relacionada con el Plan.

Para el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática uno de los elementos que tenia que lograr el Plan era que toda la información relativa a él estuviese pública y accesible para la ciudadanía. Así, se fijaron como compromiso concentrar toda la información del Plan en una única plataforma (https://planderecuperacion.gob.es/). Allí se publican todas las convocatorias abiertas (desde el inicio del Plan -julio 2021-), si bien se aclaró que este Portal está disponible dese octubre de 2021. Antes de esa fecha, las convocatorias se buscaban en la Plataforma de Contrataciones del Sector Público[13]. También en esta página web del PNRTR se encuentran publicados los informes de ejecución, y se informó que, en las próximas semanas, se estará subiendo más información relativa a la ejecución del plan, la cual incluirá el número de convocatorias convocadas, resueltas, información sobre ejecución presupuestaria, entre otras.

Por otra parte, también la ponencia se enfocó en explicar de qué manera se controla el Plan. Así, se destacó que el Plan innova al crear instrumentos nuevos de control antifraude, exigiendo a todas las AAPP que tengan aprobado un plan de medidas antifraude, e incorporando un marco muy concreto de conflicto de intereses. A partir de ello, el sistema del control del Plan se estructura en múltiples niveles de controles, y se enfatiza que, desde el punto de vista de los gestores del plan, quizás existen actualmente demasiados controles.

En primer lugar, se hace un control interno *ex ante* de cada una de las unidades de gestión del plan (interventores) que debe aprobar cada una de las disposiciones de los concursos que se publican, por lo cual cada una de las AAPP hace sus controles para publicar las convocatorias tal como lo hacía antes. Además de este control, también se hace el control de la Intervención General de la Administración del Estado[14] (en adelante, IGAE), que se encarga de hacer un control del gasto según el cumplimiento de los hitos y objetivos, y certifica que los documentos que presenta España ante la Comisión Europea cuentan con su valoración. Luego la Comisión Europea debe

[12] Véase para más información: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Paginas/PRTR-HaciendayFP.aspx
[13] https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma
[14] Véase para más información: https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx

validar esto, y antes pasa por el Comité de Política Financiera de la UE. Además, la propia Comisión tiene sus propias auditorias que controlan como se gestiona el Plan dentro de cada ministerio, seleccionando algunos de manera aleatoria, y también se lleva a cabo un control de los documentos que se van gestionando. Por su parte, también el Tribunal de Cuentas Europeo[15] efectúa otro control, controlando como la Comisión Europea ha hecho cumplir los hitos y objetivos y cómo ha fiscalizado el gasto. El Tribunal de Cuentas español[16] hace un control *ex post*, en relación con el gasto que se realiza.

A partir de todo ello, se reflexionó sobre la importancia del equilibrio entre la capacidad de gasto y control, y se enfatizó en la importancia del ejercicio de coordinación para no sobrecargar a algunas unidades muy cargadas, con controles que persiguen, en definitiva, los mismos fines. Así, se destacó que hay una multiplicidad de actores que están intentando que todo funcione bien pero que ello exige mucho trabajo. De allí la importancia de la coordinación para que estos múltiples controles no se conviertan en un freno para la ejecución del Plan.

Por último, se destacó que el Plan continuará avanzando y que próximamente se va a publicar el calendario de convocatorias de los próximos meses. Se reconoció que desde todas las AAPP se está haciendo gran esfuerzo para que el Plan salga adelante, con las complicaciones que ello conlleva por la falta de personal.

ii. La fiscalización del PRTR por el Tribunal de Cuentas, a cargo de María Dolores Genaro Moya

Esta ponencia abordó, entre otras cuestiones, los principales retos y dificultades para la fiscalización del PRTR por parte del Tribunal de Cuentas español.

A partir del Plan, se explicó que se planteó un debate no solo dentro del Tribunal, sino también con los órganos de control externo de las CCAA. En este sentido, se destacó que se están coordinando las actuaciones de fiscalización del Tribunal de Cuentas español con las CCAA.

La primera problemática que se mencionó es la relativa a que el Tribunal de Cuentas español no se recoge en la normativa vigente en ningún momento, sólo aparece en la exposición de motivos de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, Orden 1030/2021)[17]. Sin

[15] Véase para más información: https://www.eca.europa.eu/es/Pages/ecadefault.aspx

[16] Véase para más información: https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/

[17] Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-15860

embargo, pese a esta falta de mención en la normativa, se destacó que entre las funciones del Tribunal de Cuentas y de los órganos autonómicos de control externo, se encuentra el control de los fondos públicos. Es decir, no se trata de debatir si el Tribunal de Cuentas puede o no controlar por el hecho de no haber sido mencionado en la normativa en la materia, sino que se entiende que debe hacerlo ya que su propia normativa le otorga capacidad para ello.

Por otra parte, se identificó como una de las principales cuestiones el diseño singular que presentan estos planes, diferente a la tradicional forma de gestionar los fondos europeos. Por ejemplo, no se exige cofinanciación, es decir se trata de un modelo de gestión directa de las autoridades españoles, que no está vinculado a los costes (a diferencia de los fondos FEDER), sino que el beneficiario es el Estado Miembro y los fondos se van incorporando a los presupuestos generales del Estado. De esta manera, se enfatizó que estos fondos deben de ser fiscalizados, y que el cumplimiento de los hitos, objetivos e indicadores supone un cambio en la gestión y también es un cambio para quienes controlan la gestión *ex post* porque plantea una serie de retos.

A partir de ello se destacó que el PRTR está sujeto a un singular y exclusivo sistema de ejecución y seguimiento y que contempla todo tipo de controles (previos, concomitantes, ex post), adicionales a los que ya se venían realizando. En este sentido, se enfatizó en que la coordinación es muy importante y que quiénes gestionan no deben estar más pendientes de los controles que de la propia gestión.

También se destacó, en relación con la fiscalización, que la misma se lleva a cabo de manera *ex post*, es decir se debe esperar a que se gestionen los fondos, no fiscalizándose antes. De esta manera, se señaló que ello podría constituir un problema en 2022 pero no así en 2024, porque allí se habrán ejecutado una gran parte de los fondos. En este momento el debate gira en torno a dónde centrar los esfuerzos del control. Así, se destacó que una de las principales cuestiones es la determinación del ámbito objetivo del control durante los primeros momentos de gestión del Plan. En este sentido, se señaló que los primeros controles se van a centrar en los programas de prevención del fraude, sin perjuicio de que no debe confundirse al Tribunal de Cuentas con una oficina antifraude o con una agencia anticorrupción, así como tampoco se debe confundir a los órganos de control externo de las CCAA con ello, a excepción de Canarias y Galicia cuyos órganos de control externo asumen ya este tipo de funciones.

Respecto a los programas de prevención de fraude, se destacó que estos temas empezaron a ser abordados por el Tribunal de Cuentas en algunos de sus informes. Por ejemplo, se señaló que en octubre 2020 se aprobó un primer informe de fiscalización en relación con los modelos de

prevención de fraude en las empresas públicas, y que se trató de un informe exhaustivo, en el que en total se fiscalizó a 80 empresas públicas[18].

Por otra parte, también se identificó como otra área de control el ámbito de partidos políticos, toda vez que uno de los requisitos recogidos en la normativa es que los partidos políticos cuenten con planes de cumplimiento o *compliance*.

Otro de los ámbitos clave de control es la preparación para la implementación, es decir se proponen controlar cómo las AAPP se están preparando para implementar el PRTR. Se destacó la idea de que no se puede entorpecer las actuaciones de los órganos gestores/ejecutores, y que para ello es fundamental la coordinación entre los órganos de gestión, por un lado, y los órganos de supervisión y control, por el otro.

Así, se enfatizó en que los programas presupuestarios afectan a todas las AAPP, y, por tanto, se deben coordinar con las Intervenciones tanto a nivel estatal como regional y local.

Respecto a las actuaciones inmediatas del Tribunal de Cuentas, se informó que se debatió internamente qué es lo que debía incluirse en el Programa de fiscalizaciones previsto para 2022[19], teniendo en cuenta que deben coordinarse con los órganos de control externo. Así, se coincidió en primer lugar en que es importante definir el control del PRTR como una serie de actuaciones que tiene un carácter estratégico para la institución. Se deben acomodar a lo que creen que son las demandas de la sociedad y también del Parlamento, por ello se destacó que resulta importante en primer lugar definir el carácter estratégico del PRTR.

En segundo lugar, se mencionó, como ejemplo de la respuesta del Tribunal a la demanda de la sociedad, que en el Programa de fiscalizaciones de 2021 casi un 20% de las actuaciones de fiscalización que se incluyeron estaban relacionadas con la COVID (por ejemplo, contratación de emergencias, transporte aéreo, etc)[20]. Para el programa de 2022 se plantearon 4 fiscalizaciones centradas en el Plan, para ir desarrollando la estrategia de fiscalización a lo largo de los años venideros de forma progresiva hasta que finalice la gestión del Plan.

En relación con las fiscalizaciones incluidas a iniciativa del Tribunal de Cuentas en el Programa de Fiscalización 2022, se señaló que se trata de programas de fiscalización anuales y que algunas iniciativas vienen determinadas por la normativa (por ejemplo, las fiscalizaciones de partidos

[18] Tribunal de Cuentas (2020). Informe Nº 1.398, Informe de fiscalización del grado de implementación de los modelos de prevención de delitos y de comportamientos contrarios a la ética en las sociedades mercantiles en el ejercicio 2018. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.tcu.es/repositorio/ebb28a45-7bff-4bd2-b6d7-3ad1bcabda15/I1398.pdf

[19] Tribunal de Cuentas (2022). Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2022. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.galleries/pdf/FiscalizacionesTCuPROGRAMA.pdf

[20] Tribunal de Cuentas (2020). Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2021. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.galleries/pdf/FiscalizacionesTCuPROGRAMA_2021.pdf

políticos o bien las cuentas generales del Estado), otras vienen impuestas por resoluciones de las Cortes, pero la mayor parte de ellas son por iniciativa del Tribunal.

En este sentido, se destacó que se incluyó en el Programa de fiscalizaciones 2022, 4 fiscalizaciones por iniciativa propia, dos de ellas ubicadas en el ámbito del sector público estatal y las dos restantes en el ámbito del sector público autonómico y local. Las iniciativas ubicadas en el ámbito del sector público estatal son las siguientes:

1. Fiscalización de las medidas adoptadas en el ámbito de la AGE para la implantación del PRTR.
2. Fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del PRTR.

Respecto a ellas, se destacó que es importante que puedan aportar recomendaciones que sirvan para que en los ejercicios futuros se pueda mejorar la gestión (enfoque proactivo).

En relación con las dos iniciativas ubicadas en el ámbito del sector público autonómico y local se destacó que las mismas deben ser coordinadas con los órganos de control externo de las CCAA. Así, se explicó que el Tribunal de Cuentas fiscaliza a 5 CCAA y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como también las universidades de estas 5 CCAA, y a su vez, respecto a estas 5 CCAA también fiscaliza a las entidades locales de las mismas. Actualmente hay 12 CCAA[21] que tienen sus propios órganos de control externo. En relación con las 5 CCAA que actualmente controla el Tribunal de Cuentas se han planteado las siguientes iniciativas:

1. Fiscalizar las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
2. Fiscalizar los planes antifraude aprobados por las entidades locales que participen en la ejecución de las medidas del PRTR.

Por otra parte, se mencionaron algunos elementos clave sobre las fiscalizaciones que pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

- Es fundamental la coordinación del Tribunal de Cuentas con los órganos de control externo: todos los órganos de control externo participan en este control.
- Se destacó la importancia de los trabajos preliminares para definir las directrices técnicas, ya que antes de decidir una fiscalización, deben aprobarse estos documentos previos /directrices con los criterios para la fiscalización. Esto es relevante ya que en esta instancia se definen los objetivos de la fiscalización, si define si se va a hacer un muestreo, se

[21] En este sentido, se mencionó que próximamente serán 13 porque Castilla La Mancha tendrá su propio órgano de control.

delimitan las muestras y las áreas de trabajo. En este sentido, se destacó que actualmente se está solicitando información a los fiscalizados para elaborar las directrices y que todos los departamentos de fiscalización (6 departamentos territoriales y presidencia) están implicados en este reto.

- Actividades formativas: se ha celebrado en febrero 2022 una jornada de alto nivel con Consejeros (miembros de los órganos de gobierno) de los órganos de control externo y del Tribunal de Cuentas junto con dos actividades formativas para los auditores y técnicos organizadas con los órganos de control externos.

Respecto a lo que planean para el futuro, se destacó:

- Fiscalizar durante el año 2022 y parte del año 2023 -que es cuando se finalizaran algunos de los informes- la etapa de preparación e implementación del Plan.
- Fiscalizar luego la ejecución de los propios proyectos.

Por otra parte, se destacó que a medio plazo se proponen hacer seguimiento y evaluación de lo que ha sucedido y si efectivamente ha sido eficaz y ha sido eficiente el uso de los fondos en determinados programas. (A este respecto, destacó que desde el propio Tribunal de Cuentas se viene impulsando utilizar un enfoque de evaluación en sus fiscalizaciones. Asimismo, señaló la relevancia de la promoción de una cultura de evaluación en las AAPP, apropósito del Anteproyecto de Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado[22])

Por último, y a los fines de abordar la fiscalización del Plan, se destacó que el Tribunal de Cuentas se guía por las normas internacionales que elabora la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)[23]: en particular, destaca el Principio 12 "El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos"[24], en cuyo preámbulo se establece que "una EFS independiente, eficaz y creíble resulta un componente esencial dentro de un sistema democrático en el que la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad son partes indispensables para una democracia estable" (p. 5). Por su parte, también se destacó el Principio 5 que se refiere a la idea de ser receptivo a los entornos cambiantes y riesgos emergentes. De esta manera, se enfatizó que la integridad y la transparencia son clave porque contribuyen a aportar valor a la ciudadanía.

---

[22] Para más información sobre este Anteproyecto, véase: https://www.mptfp.gob.es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2021/2021-05-17.html

[23] Para más información, véase: https://www.intosai.org/es/documentos/open-access

[24] Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) (2019). INTOSAI P-12 El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/INTOSAI_P_12_es_2019.pdf

iii. Espacio de preguntas y debate

En este espacio, se formularon algunas preguntas y comentarios que versaron sobre los siguientes temas o problemáticas:

1. Posibles mejoras institucionales que surgen del aprendizaje del MRR. ¿Qué podríamos sacar a nivel institucional como aprendizaje del Plan para que sea una mejora a largo plazo de la institucionalidad española?
2. Aspectos que no están funcionando bien dentro del Plan y/o cuáles son los principales "cuellos de botella".
3. Se preguntó si el Plan no abre una oportunidad para reforzar este nuevo enfoque de la auditoría operativa en el Tribunal de Cuentas.

En virtud de estas preguntas, **Santiago Fernández** mencionó que todos los ministerios están manifestando de forma clara cómo eliminar los "cuellos de botella" para poner en práctica y agilizar los proyectos de energías renovables, por ejemplo, y también en el tema de licencias. Asimismo, mencionó que en el Plan hay muchas convocatorias que ya suponen una innovación muy relevante en términos de instrumentos de control, y que existe un proceso de aprendizaje muy acelerado en relación a cómo afrontar esto. Por su parte, mencionó que el principal "cuello de botella" desde su punto de vista es la tasa de reposición cero a diez años, por lo cual las AAPP están vulnerables ante la gran cantidad de fondos y de labores que implica el Plan, a lo que se adiciona el tiempo que se tarda. Sin embargo, mencionó que se está haciendo un gran esfuerzo en el diseño de políticas, aunque advirtió que "si no hay manos y gente trabajando desarrollando eso va a ser muy complicado". El margen de mejora que se identificó es el exceso de cargas de trabajo, y se enfatizó en que este nivel de tensión se da tanto en la AGE como a nivel de CCAA.

Por otra parte, **María Dolores Genaro** mencionó que existen oportunidades de mejora y que a medida que se avance en la gestión irán surgiendo otros puntos débiles. A priori, además de lo que concierne al personal, mencionó que es importante convencerse de que tener funcionarios/as capacitados/as que puedan realizar las labores de gestión aporta valor en la sociedad. Enfatizó en que hay organismos que no cuentan con personal para desarrollar sus funciones habituales, y que ello se acrecienta cuando viene una crisis. En este sentido, señaló que se debe formar y capacitar al personal y que un gran reto es la digitalización: no sólo se necesita más personal, sino también contar con herramientas rápidas y ágil para llevar a cabo la labor.

Otro aspecto importante a tener en cuenta se relaciona con la importancia de aprender de esta experiencia para mejorar la coordinación entre las AAPP. Así, se enfatizó en que las CCAA

prácticamente tienen las grandes políticas transferidas y existe una necesaria coordinación en la ejecución del día a día en la gestión. De esta forma, el Plan puede ser una oportunidad para evitar la ineficiencia e ineficacia de las políticas públicas.

Por otra parte, también se identificó que la normativa de contrataciones y subvenciones supone grandes retos, y se mencionó en relación con la auditoría operativa que el cumplimiento de las normas es importante. Así, se mencionó que existe un control *ex ante* que comprueba el cumplimiento de la norma y que, en ocasiones, se genera debate entre el área de jurídicos y los gestores. En este sentido, se mencionó que para saber si un programa o actuación pública es eficaz, es necesaria la evaluación. Es decir, se debe evaluar si cumple con su objetivo, si ha logrado aquello para lo cual la política o programa fue diseñado. Así, mencionó que la experiencia en el Tribunal de Cuentas es muy satisfactoria, porque muchas de las recomendaciones que se hacen el gestor las adopta y las pone en marcha. En este sentido, mencionó que es clave tener AAPP centradas en elaborar hitos, objetivos, indicadores, y que evalúen *ex ante*, de manera concomitante y también *ex post*. Por último, se enfatizó que, si bien desde el Tribunal de Cuentas plantean la evaluación de políticas públicas, ello se debe hacer también desde la perspectiva de una gestión enfocada en la evaluación.

Mesa 2: La gestión de fondos del PNRTR en el ámbito nacional

La segunda mesa fue moderada por **Paloma Baena**, *Responsable de la Unidad NG EU de Llorente y Cuenca*, y versó sobre la situación de la gestión de los fondos del PNRTR en el ámbito nacional, y estuvieron presentes **Pablo Garde**, *Subsecretario de Industria, Comercio y Turismo y Responsable del Plan Antifraude del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo*, y **Miguel González Suela**, *Subsecretario para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Responsable del Plan Antifraude del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. En el marco de esta mesa, se explicó de qué manera se están gestionando los fondos del PNRNR en cada ministerio y cuáles son las principales fortalezas y dificultades en este proceso.

En la presentación de esta mesa, **Paloma Baena** destacó la importancia de los atributos de la confiabilidad para lograr una gestión eficaz pero también honesta y transparente. Así, enfatizó que el PNRTR representa una oportunidad única para España, ya que permite hacer una inversión pública pero también movilizar inversión privada. Asimismo, señaló que se ha hablado poco de la gobernanza tan compleja que tiene este instrumento, y que por ejemplo, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo gestiona más de 7 mil millones de euros correspondientes al PNRNR, mientras que el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico gestiona el 22% del

PNRTR, lo que representa aproximadamente 15 mil millones de euros. Por último, señaló que existen múltiples niveles de control, y que a su vez, cada ministerio tiene también sus propios mecanismos.

iv. Situación de la gestión de fondos del PRTR en el ámbito nacional, a cargo de Pablo Garde Lobo

En primer lugar, se efectuó una reflexión previa, en la que se destacó que si bien existen muchas dificultades en la gestión del PNRTR, existen también algunas fortalezas relevantes, tal como es la calidad institucional previa con la que cuentan las AAPP españolas y, en particular, las AAPP de la AGE, ello en relación con sus propios órganos de control, pero también respecto de sus órganos de ejecución. En este sentido, se señaló que las AAPP cuentan con mecanismos, instrumentos, y con personal de alta calidad, pese a reconocer que faltan recursos.

Luego se ello, se hizo una breve introducción al PMRTR, destacando que implica una transferencia por parte de la UE a España de casi cerca de 70 mil millones de euros, los cuales tienen carácter no reembolsable, es decir que se trata de subvenciones. En este sentido, España es el país de la UE -junto con Italia- al que le han sido asignados el mayor importe de fondos de carácter no reembolsable. Para ello España ha tenido que elaborar y defender el PNRNR, que se compone de 10 políticas palancas y 30 componentes, y se estructura en 4 ejes de carácter transversal: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género.

Además, se destacó que el PNRTR alcanza a todos los sectores de relevancia para las políticas públicas, incluyendo por ejemplo la rehabilitación de viviendas. Se trata de actuaciones importantes, que tratan temas tales como energías renovables, modernización de las AAPP, digitalización, agenda urbana, lucha contra la despoblación, desarrollo del sector primario en agricultura, es decir actuaciones que van a afectar al tejido productivo español.

En este sentido, también se destacó que la calidad institucional previa con la que cuentan las AAPP españolas ha posibilitado que, en un tiempo *record*, España ha sido capaz de elaborar el PNRNR, el cual fue aprobado en julio 2021 por el Consejo de Europa, siendo de esta manera el primer país en obtener esta aprobación. También se recordó en esta oportunidad que España fue el primer país en obtener el primer desembolso, y el primer país también en solicitar el segundo desembolso, el cual asciende a la suma de 12 mil millones de euros.

Por su parte, también se mencionó que mediante el PNRTR la Comisión Europea cambia la regla tradicional de gestión de los fondos europeos, lo que implica que en lugar de ser fondos que se reciben *a posteriori*, se establece una evaluación continua/concomitante del Plan. Esto genera una

singularidad en la gestión, y constituye una novedad a la que las AAPP españolas se tienen que adecuar.

En relación específicamente con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCOTUR) se destacó que está involucrado en los componentes de la palanca 5 (Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora), lo cual constituye un 23% del fondo del PNRNR. Ello implica que los componentes 12 (Política Industrial España 2030), 13 (Impulso a la pyme) y 14 (Plan de modernización y competitividad del sector turístico) están a cargo del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

A los fines de cumplir con estos objetivos, se explicó que la obtención de los fondos NG supone en 2022 un impacto presupuestario que triplica lo que venía suponiendo la gestión en los años anteriores, superando de esta manera en tres veces la actuación habitual del ministerio. Es por ello que, como responsables de la gestión del Plan, se destacó la importancia de llevar a cabo una adecuada gestión.

En este sentido, se explicó que el Plan cuenta en términos generales con los mecanismos de gestión y de control tradicionales que se siguen manteniendo en el ámbito de los ministerios, es decir que se continúan realizando esas funciones. Asimismo, a nivel general se refuerza este control a través de la designación de la Intervención General del Estado y se destacó también que se crea la Secretaria General de Fondos Europeos, autoridad responsable del mecanismo. Así, se destacó la importancia de la calidad institucional previa pero se mencionó que a ello debe añadirse la creación de nuevos mecanismos, ya que los ministerios deben enfrentarse a nuevos conceptos, por ejemplo el etiquetado verde o bien el principio de DSNH (no causar un daño significativo al medioambiente), todo lo cual incorpora complejidades técnicas. Por ejemplo, el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico es el encargado de determinar el cumplimiento de los requerimientos del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 (más conocido como "Reglamento de Taxonomía de la UE")[25].

Por otra parte, también se enfatizó que se debe contar con planes antifraude y que se debe asegurar que se cumpla la normativa en las distintas materias, todo lo cual trae aparejado un proceso de negociación, coordinación y comunicación con la UE de primer nivel. A ello se le añade

[25] Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852

que existe una pluralidad de actores muy complejos que intervienen en el Plan, tales como organismos de control, actores privados -quienes ejecutan gran parte de estas reformas-, y desde luego las AAPP en todos los niveles, que son los ejecutores de primer nivel.

A los fines de hacer el seguimiento de la ejecución del Plan, se destacó que desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo se hizo la siguiente clasificación de instrumentos:

Instrumentos organizativos:

- Unidad de gestión y seguimiento del PNRTR en el MINCOTUR. Esta unidad fue creada *ad hoc* con carácter temporal para la gestión de los fondos, y tiene labores de evaluación *ex ante* y de seguimiento. Esta labor se coordina, a su vez, con la de la Secretaria General Técnica, que incorpora los controles necesarios para verificar que se esté cumpliendo el PNRTR.
- Además, se debe de tener en cuenta que las unidades operativas del ministerio (áreas funcionales) son las que tienen que gestionar. Es decir, toda esta gestión la llevan a cabo los órganos de gestión de las áreas sustantivas del ministerio, aunque la coordinación se lleve a cabo desde la Subsecretaria.

Instrumentos regulatorios:

- Plan Antifraude del MINCOTUR: todos los organismos ya sean ejecutores o gestores de fondos NG tienen que contar con un plan antifraude, según el art. 22 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia[26].
- Además se informó que han aprobado un código de conducta (actualizado) y
- Instrucciones sobre la ejecución del PNRTR en MINCOTUR

Instrumentos tecnológicos: Se destacó que se ha diseñado un programa llamado FENIX, que se propone ser un repositorio final de todas las actuaciones y documentos elaborados.

Por otra parte, se enfatizó que el Ministerio cuenta con una Unidad de gestión y seguimiento del PNRTR, la cual está encadenada al Gabinete Técnico del Subsecretario. Su función es la centralización y coordinación de todas las actuaciones, lo que incluye la coordinación con la autoridad de control, así como también con la Intervención General del Estado, y con la autoridad del PNRNR (Secretaria General de Fondos Europeos).

En relación con ella, se mencionó que entre las actividades que realiza se encuentra el control *ex ante*, mediante el cual se hace un *check list* de que se va cumpliendo con todos los elementos

[26] Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80170

exigidos y se coordina con las autoridades, y el control de seguimiento, que da cuenta del progreso del cumplimiento de los hitos y objetivos, que es lo que permite la financiación de la UE. Para ello se hace un seguimiento continuo de cómo van avanzando las actuaciones concretas y se garantiza que toda la documentación requerida por el Ministerio de Hacienda y Función Pública al momento de solicitar los desembolsas sea presentada en el plazo previsto y de manera adecuada. Además, se hace un seguimiento de carácter presupuestario de manera periódica.

En relación con el Plan Antifraude del MINCOTUR[27] se destacó que fue aprobado hace aproximadamente un mes, y que el mismo se estructura en cuatro grandes bloques: prevención, detección, corrección y persecución del fraude. Asimismo, se explicó que el Plan pretende ir desarrollando las actuaciones necesarias para garantizar que esto se realice.

En el ámbito de la prevención, se mencionó que se desarrolló una matriz de riesgos que permite anticipar cuáles pueden ser los riesgos en los que se sitúa el Ministerio a la hora de gestionar y ejecutar el Plan. Así, cuando se identifica que puede haber un riesgo que distorsione esa gestión, se debe robustecer ello. Por su parte, también se mencionó que se incorporaron las Declaraciones de Ausencia de Conflictos de Intereses (DACI) y que se va a establecer un procedimiento específico para abordar los conflictos de intereses. Por otra parte, se señaló que han hecho una Declaración institucional antifraude[28] y que han aprobado un nuevo código ético y de conducta, al mismo tiempo que se anticipó que próximamente aprobarán la creación del Comité Antifraude.

En relación con la detección del fraude, se mencionó que cuentan con un sistema de banderas rojas (‘*red flags*’), que consisten en indicadores de fraude a través de un sistema de *check list* que se utiliza para identificar posibles problemas. También se mencionó que tienen en marcha un buzón de denuncias que garantiza la confidencialidad del denunciante y permite detectar un posible fraude.

En lo que atañe a la corrección del fraude, se mencionó que próximamente publicarán una guía/protocolo de actuación para la corrección del fraude, la cual llevará a la suspensión y/o recuperación de los fondos. En lo que respecta a la persecución del fraude, también se mencionó que publicarán una guía/protocolo en coordinación con los órganos de control.

En lo que respecta a la gobernanza del Plan Antifraude, se mencionó que el Comité Antifraude es quien efectúa las interpretaciones correspondientes de actuación y evaluación de casos problemáticos donde se haya podido identificar fraude. Asimismo, también cuentan con una

[27] Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2022). Plan de medidas antifraude. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.mincotur.gob.es/es-es/recuperacion-transformacion-resiliencia/Documents/plan-medidas-antifraude-mincotur.pdf

[28] Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2022). Declaración Institucional de Lucha contra el Fraude. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.mincotur.gob.es/es-es/recuperacion-transformacion-resiliencia/Documents/declaracion-institucional-lucha-contra-fraude.pdf

Unidad Técnica, ubicada en la Inspección General de Servicios y con un Grupo de Trabajo multidisciplinar, que se encarga de elaborar mapa de riesgos.

Por último, se mencionó que el Código Ético y de Conducta del MINCOTUR incorpora las principales novedades de los últimos modelos de la OCDE, e incorpora también la igualdad de género, incluyendo también valores generales, socio-laborales y medioambientales.

v. PRTR. Ejecución MITECO. Anualidad 2021, a cargo de Miguel González Suela

Se enfatizó en primer lugar en que el Plan representa una experiencia inédita para España, ya que los desembolsos no se realizan contra facturas, sino según el cumplimiento de hitos y objetivos muy concretos, lo que implica que se trata de una experiencia pionera y compleja, ya que se está ejecutando al mismo tiempo que se está planificando y al mismo tiempo que se está evaluando. Además de realizarse todo ello a la vez, se realiza por primera vez.

Asimismo, se destacó que todos los sectores deben estar implicados en el cumplimiento del Plan, porque supone un cambio total del modelo que tenía hasta el momento España. Estas singularidades o particularidades que presenta el Plan pueden sintetizarse de la siguiente manera

- Se trata de un plan estatal, lo cual implica que no existe una cantidad de crédito que se transfiere de la UE a las CCAA, sino que el Plan es para con el Estado. La interlocución es estatal, sin perjuicio de que luego exista una interlocución entre el Estado y los niveles autonómicos y locales.
- Se diferencia de los fondos FEDER y otros fondos europeos, ya que en este caso no se deben presentar facturas para obtener los desembolsos, sino que se debe cumplir con los hitos y objetivos establecidos y negociados con la Comisión Europea.
- Todos los elementos y aspectos importantes que atañen al Plan están muy definidos. Es decir, las AAPP deben ajustarse a los modelos que existen, ya que han sido definidos y renegociados con la Comisión desde las fases más iniciales.
- El Plan supone una oportunidad de cambiar el modelo productivo actual, ya que se debe lograr una mayor independencia energética, mayor aceleración en el proceso, toda vez que se trata de un plan “verde”. Así, todas las medidas deben cumplir con el principio DNSH. Además, la Comisión exigió un 20% de contenido digital y un 37% de contenido “verde”, lo cual da cuenta de la importancia y trascendencia del medioambiente en el marco del Plan.

Respecto a la responsabilidad del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITECO), se señaló que tiene participación en 10 componentes: en 6 de ellos tiene

responsabilidad exclusiva, y respecto al resto comparte su responsabilidad con otros organismos. Además, se señaló que el MITECO tiene que gestionar 15.339 millones de euros. Es decir, de un presupuesto total de 69.528 millones de euros de todo el PNRTR, el MITECO gestiona el 21, 95%. Todo ello da cuenta que se trata de un Plan para transformar a la sociedad y que, si bien el reto demográfico no forma parte de una componente en concreto, se decidió que debía ser transversal. Por su parte, también se destacó que la forma de evaluación del Plan es a través del cumplimiento de hitos y objetivos y que, para el primer y segundo desembolso, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha tenido que cumplir con 11 y 4 hitos respectivamente. De esta forma, en el primer año de ejecución del Plan se han concentrado gran cantidad de hitos vinculados a reformas. En relación con ello, también se destacó que los ministerios han cumplido con los hitos y objetivos establecidos hasta el momento.

Respecto a la inversión verde, además del porcentaje climático donde el plan alcanzó un 39.7 se mencionó la obligación de que toda reforma e inversión cumpliera el principio de "no causar un daño significativo al medio ambiente" (DNSH). Correspondió al MITECO la responsabilidad de verificación y seguimiento. Por ello, el MITECO han publicado una Guía DNSH mediante la cual se explica cómo funciona este principio y cómo cumplir con sus requisitos[29].

También se mencionó que han avanzado con la redacción de cláusulas específicas y pliegos, y que han creado una división específica de DNSH dentro del ministerio.

En relación con la ejecución del MITECO durante 2021, se destacó que se han ejecutado 6249 millones de euros en un año. Se ha hecho un seguimiento de cada componente de la puesta en marcha de sus instrumentos jurídicos, de su ejecución y de su gestión, ya sea centralizada o descentralizada. Por ejemplo, respecto a la componente 1 (Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos), el 75% de los fondos son descentralizados y el 25% centralizados. En relación con las transferencias que hizo el MITECO a las CCAA, se señaló que Andalucia, Catalunya, Madrid y Castilla León fueron las 4 CCAA que han obtenido más presupuesto hasta el momento.

Por su parte, y en lo que concierne específicamente a la planificación y ordenación, se enfatizó que la participación es muy relevante, y que el MITECO ha elaborado 8 manifestaciones de interés, de un total de 16 manifestaciones de interés considerando todos los ministerios. Además, se informó que se han creado foros de participación en distintos temas, tales como transición justa, energía, entre otros. También se destacó la importancia de contar con todos los actores, de todos

[29] Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). Guía para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://sede.idae.gob.es/lang/extras/tramites-servicios/2021/MOVES_Proyectos_Singulares_II/11.Guia_Principios_DNSH.pdf

los niveles, es decir con las Administraciones Territoriales (CCAA y la propia FEMP -en el caso de entidades locales-), destacando así la importancia de la descentralización a través de las Conferencia Sectoriales, la Sociedad Civil, ONGs, pequeñas empresas, etc.

Por otra parte, se identificaron como importantes retos para la puesta en marcha del modelo, el control del fraude, los conflictos de intereses, la doble financiación y la compatibilidad de ayudas de estado, entre otros, y se mencionó que se ha tenido que desarrollar un sistema dentro del Ministerio para su gestión, detección y evaluación. Se destacó que los mecanismos de comunicación son muy importantes, y que se debe reforzar el conocimiento del plan, al mismo tiempo que se está comenzando a evaluar lo realizado siendo importante desarrollar un régimen de evaluación de impacto.

En relación con los controles, se explicó que existen distintos niveles de controles: (i) internos (control de las propias entidades decisoras y ejecutoras), (ii) intervención general del Estado y (iii) Comisión Europea, y también se explicó que cuentan con un Plan de Medidas Antifraude[30] que contempla las cuatro fases de la cadena del fraude, y que se establece en función de la normativa europea y nacional en la materia.

Por último, se señaló que otra de las asignaturas que se debe fortalecer tiene que ver con simplificar el trabajo de los gestores del Plan. Si bien se reconoció que no se deben perder de vista los controles, se enfatizó en que todo ello no debe convertirse en una eficacia inasumible para los gestores, y que se debe profundizar en un sistema de *check list*, de cumplimiento rápido, que permita simplificar el trabajo y cumplir, pero sin entorpecerlo.

vi. Espacio de preguntas y debate

Las preguntas y comentarios que fueron formulados en este espacio pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. Si se piensa en un PERTE, ¿Cuál es la unidad de control? ¿Qué se debe hacer a nivel de reporte?
2. En relación con las adendas para los préstamos, ¿Cómo están preparando desde cada ministerio una parte adicional del Plan?
3. ¿Cómo se puede agilizar desde los ministerios todo el control?

[30] Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022). Plan de medidas antifraude, de prevención de conflicto de intereses, ausencia de doble financiación y adecuación del régimen de ayudas de Estado del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en proyectos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Next Generation UE) en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/recuperacion-transformacion-resiliencia/prevencion-fraude/planantifraudecompletov1_tcm30-537956.pdf

En relación con estas preguntas, **Pablo Garde** mencionó en primer lugar y en lo que respecta a los controles, que un primer control lo hacen los órganos gestores, que son quienes diseñaron el Plan, y estos controles son los que establece la propia normativa general. Además de ello, también se refirió a los controles reforzados, tanto para el cumplimiento como para la ejecución del Plan, como también a aquéllos *check list* que se elaboran al momento de establecer las bases de las convocatorias. Asimismo, destacó que en el caso de transferencias a otras CCAA es distinto, ya que las que reciben los fondos deben tener sus propios órganos de control y seguimiento.

Por su parte, **Miguel González** mencionó que los PERTES son las banderas de las actuaciones del Plan y que se trata siempre de reforzarlos, porque son los aspectos más trascendentales en los que están trabajando. En su caso, cuentan con tres PERTES en energía renovables, digitalización del ciclo del agua o economía circular y separación e instalamento de residuos.

Asimismo, mencionó que se sabe que es una figura jurídica diferente, y que son un elemento clave donde focalizar un interés, y se relacionan con aquellos ámbitos donde hay apetito y capacidad de absorción.

Respecto a la pregunta sobre el control, **Pablo Garde** mencionó que es realmente complejo. Señaló que el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia[31], pretende establecer instrumentos o mecanismos para agilizar, reducir al mínimo el control previo, dejando el control solamente en el informe de la abogacía del Estado e intervención delegada en el ámbito de los ministerios para acelerar los procedimientos. Así, se destacó que se estuvo trabajando en la reducción de los controles, garantizando la seguridad de la gestión. A su vez, también señaló que esto se complementa con la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022[32], que introduce normativa para facilitar los procedimientos.

Por último, destacó como elemento importante que el instrumento de los nuevos fondos que se soliciten va a tener un carácter distinto (reembolsable), lo cual constituye un salto desde el punto de vista político de la integración europea. Al tratarse de un instrumento distinto, se señaló que se va a utilizar para aquellas actuaciones más estratégicas, de mayor inversión. En este sentido, se enfatizó que no es una casualidad que la primera petición de fondos haya sido el de carácter no

[31] Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17340

[32] Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-21653

reembolsable, porque precisamente se trata de los fondos que van a poder actuar más rápidamente (más palanca económica, en el menor tiempo posible).

Por último, **Miguel González** mencionó que la gestión de estos fondos es inédita, y por ello requiere un cambio de mentalidad/paradigma de lo que se requiere, y que se debe trabajar de manera distinta. Asimismo, identificó como las principales preocupaciones las vinculadas con la normativa, reflexionó sobre el hecho de que el dinero llegue a las empresas directamente pero que también se pueda gestionar, y destacó la importancia de eliminar burocracias y simplificar. Para ello se deben contar con sistemas de *check list*, modelos de plan antifraude, modelo de declaraciones, etc. Asimismo, se debe de contar con medios para facilitar apoyos externos y se debe ayudar a las entidades locales pequeñas, que no cuentan con medios suficientes, facilitando el cumplimiento y proporcionándole herramientas técnicas. También en relación con ello, se mencionó que se deben romper inercias internas, y trabajar con las CCAA en los diferentes niveles de ejecución. Además de las Conferencias Sectoriales, se destacó que se han creado grupos de trabajos específicos y que existe disparidad entre CCAA, ya que hay algunas CCAA muy avanzadas y otras que avanzan más lento. Así, se advirtió que hay algunas CCAA en 1% de ejecución, lo cual es preocupante.

Por último, **Paloma Baena** mencionó que otro de los retos tiene que ver con la transmisión de información y datos. Así, identificó como los principales retos la disparidad entre las CCAA, al tratarse de un Plan país y señaló que al haber 17 CCAA involucradas puede haber fallos de información y diferentes niveles de ejecución, así como retos de coordinación.

Por otro lado, se identificó que se están elaborando planes antifraude que suponen una novedad porque tienen requisitos muy amplios de conflictos de interés, fraude, duplicidad de gastos, lo cual exige nuevas formas de trabajo, mucho más horizontales y proactivas.

Por último, se enfatizó en el problema de la capacidad: en muchos casos se triplica el presupuesto habitual de los ministerios, y se deben afrontar las tareas con la misma cantidad de recursos, lo que complejiza la situación.

Mesa 3: Situación en el nivel autonómico y local en la gestión de fondos del PNRTR

La tercera mesa, moderada por **Ruth Cicuéndez** (Universidad Rey Juan Carlos) versó sobre la situación en el nivel autonómico y local en la gestión de fondos del PNRTR, y estuvieron presentes **Eva Salas Brosed**, *Representante del Gobierno de Aragón, Jefa de Servicio de Integridad, Planificación y Calidad Normativa de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Aragón*; **José Antonio Garmón Fidalgo**, *Representante del Gobierno de Asturias, Director*

General de Gobernanza Pública, Transparencia, Participación Ciudadana y Agenda 2030; **Jesús Oitavén Barcala**, *Representante de la Xunta de Galicia, Director General de Evaluación y Reforma Administrativa* y **Joaquín Meseguer Yebra**, *Representante de la FEMP, Coordinador del grupo de trabajo de acceso a la información. Red de entidades por la Transparencia y Participación Ciudadana (FEMP)*. Esta mesa estuvo enfocada en las experiencias de las distintas comunidades y cómo van avanzando en la gestión de los fondos, así como también se debatió sobre los principales desafíos para una gestión íntegra y eficaz en las CCAA y el ámbito local, considerando el papel clave que tienen en la ejecución y distribución de estos fondos.

Ruth Cicuéndez destacó que la asignación de los fondos europeos viene acompañada de cuantiosas exigencias que tiene que cumplir el gobierno nacional, pero también el gobierno autonómico y local. Asimismo, señaló la importancia del cambio de paradigma que implican los fondos NG en la gestión y ejecución basada en hitos y objetivos, lo cual supone una importante transformación de la cultura administrativa. A partir de ello, se mencionó que se han cambiado las formas de control y que aparecen elementos novedosos que tienen que ver con la lucha contra el fraude, la doble financiación, conflictos de intereses, por lo cual es fundamental llevar a cabo una gestión íntegra de los fondos.

Asimismo, se destacó que estas exigencias suponen un reto para las AAPP, ya que están afrontando esta situación muchas veces sin los recursos necesarios para ello, a lo cual se añade la complejidad de que todo ello deben gestionarlo al mismo tiempo que siguen gestionando los fondos tradicionales (por ejemplo, los fondos FEDER, fondos sociales, entre otros).

En este sentido, las intervenciones de los ponentes de esta mesa se enfocaron en los retos que suponen estos nuevos fondos para el ámbito autonómico y local, y se debatió sobre qué implica la gestión de estos fondos para ellos, así como también se intercambiaron experiencias en relación con las medidas que están llevando a cabo para asegurar una gestión eficaz e íntegra del PNRTR.

vii. MRR en Aragón, a cargo de Eva Salas Brosed

En primer lugar, se mencionó que Aragón dentro del MRR ha recibido 523 millones de euros que, sumados a los 267 millones de los fondos REACT, suponen de momento más de 790 millones de euros de fondos NG. Asimismo, se señaló que Aragón gestiona convocatorias y contratos de 60 líneas de inversión en 26 componentes del Plan desde todos los departamentos de gobierno, y hasta el momento llevan publicadas 25 convocatorias que suponen 125 millones de euros[33]. Así, se mencionó que toda la información se encuentra publicada en la página web.

[33] Véase para más información: https://www.aragon.es/-/next-generation-eu-convocatorias

En relación con las actuaciones llevadas a cabo de manera previa al PNRTR, se destacó que se crearon grupos de trabajo interdepartamentales coordinados por la presidencia del gobierno y se elaboraron una serie de propuestas públicas, abriendo la participación también al sector privado y al tejido social. De allí surgió el Plan "Aragón Puede", el cual está orientado a los ODS de la Agenda 2030 y da continuidad a la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica[34] que estaba en vigor. El Plan está conformado por 325 proyectos, supone 20.000 millones de euros y alcanza a 122 mil empleos.

A partir de la aprobación del PNRTR, se destacó que se han identificado algunos retos importantes en el ámbito autonómico: gobernanza, coordinación, comunicación y transparencia, organización interna y personal, el tiempo, los sistemas de información, gestión y control interno, la fiscalización y el control externo, la colaboración público-privada y la integridad y la lucha contra el fraude.

En relación con la gobernanza, se mencionó la importancia del sistema que se establece a través de las Conferencias Sectoriales, ya que es en este seno en donde se lleva a cabo el reparto de los fondos. En este sentido, también se destacó la nueva estructura compleja de gobernanza creada por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, orientado a facilitar la toma de decisiones y garantizar un efectivo control y auditoría de los fondos.

En lo que respecta a la coordinación, se destacó que la relación bilateral a través de la co-gobernanza de las Conferencias Sectoriales genera una excesiva dependencia y necesidad de orientación y definición de criterios comunes, lo que hace que tengan que trabajar adaptándose y anticipándose, por lo cual se enfatizó en que se necesita un punto de referencia único a través de la autoridad responsable. Así, se mencionó que observaban que había algunas CCAA que tenían una relación con su departamento más fluida, más eficaz, y otros que no. De esta forma, se empezaban a canalizar dudas o cuestiones que, en el caso de Aragón, intentaron resolver a través de la coordinación interna. Así, vieron necesaria la creación de un órgano de coordinación del MRR, que recibe el nombre de Unidad de apoyo a la gestión coordinada de procedimientos. Esta Unidad se creó por Decreto 5/2022, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, de medidas para impulsar la gestión urgente y coordinada de los procedimientos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en ejecución del Plan de Recuperación,

[34] Gobierno de Aragón (2020). Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://transparencia.aragon.es/sites/default/files/documents/estrategiaaragonesarecuperacionsocialeconomica.pdf

Transformación y Resiliencia (PRTR)[35], y es una Unidad compuesta por todos los elementos clave en la gestión y coordinación del mecanismo. Está presidida por el Secretario General Técnico del Departamento de Hacienda, con representantes de todos los departamentos, Intervención General, Dirección General de Servicios Jurídicos, Presidencia del Gobierno, entre otros. Es decir, están representados miembros del nivel político, pero también del nivel técnico. Una de las debilidades identificadas en esta estructura es que la parte de gestión de fondos europeos no está dentro del mismo departamento de Hacienda, sino de Presidencia, por lo cual esta experiencia a veces se queda fraccionada. De esta forma, si bien no se ocupan directamente de estos fondos, sí están representados dentro de la Unidad. Respecto a las funciones de la Unidad, se le atribuye la supervisión y seguimiento de planes antifraude, aprobación de cláusulas tipo para licitaciones públicas, bases de convocatorias, convenios, etc., recomendaciones y manuales de procedimientos, prestar asistencia técnica a las unidades encargadas de la ejecución, supervisión, seguimiento y asesoramiento en materia de planes antifraudes, entre otras.

Por otra parte, y en lo que respecta específicamente a la comunicación y transparencia, se destacó que se debe hacer un esfuerzo extra en este ámbito (incluyendo web, boletines semanales, encuentros, etc), ya que muchas veces los canales de comunicación interna fallan y puede haber desconfianza. Así, la comunicación es un reto muy importante ya que el Plan puede ser una oportunidad de poner en marcha canales formales.

Respecto a la comunicación externa, se mencionó que cuentan con un Portal *Next Generation UE* Aragón[36], el cual es accesible a través del Portal del Gobierno de Aragón y allí puede encontrarse la información de relevancia en cuanto a la gestión del mecanismo. Por otro lado, también se informó que se ha habilitado, en relación con la comunicación interna, un espacio específico de los fondos NG en la Intranet corporativa, donde se cuelga la información de utilidad e interés para gestores. Asimismo, se señaló que existen otros canales de comunicación interna, por ejemplo, grupos de trabajo que trabajan temas específicos de fraude y/u otros aspectos.

Otro de los retos fundamentales identificados en el marco de esta presentación es el que tiene que ver con la organización interna y de personal, toda vez que se están tramitando más fondos con igual personal, por lo cual también se enfatizó en que es importante acelerar la digitalización. A ello debe añadirse que, durante la situación de pandemia, aparecieron nuevas necesidades, tales

[35] Decreto 5/2022, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, de medidas para impulsar la gestión urgente y coordinada de los procedimientos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/717902-d-5-2022-de-26-ene-ca-aragon-medidas-para-impulsar-la-gestion-urgente-y-coordinada.html

[36] Véase para más información: https://www.aragon.es/-/next-generation-eu-convocatorias

como cubrir bajas por enfermedad de la COVID, el impulso del teletrabajo, y se destacó el escaso perfil gestor de los fondos europeos y el importante cambio de mentalidad que supone el Plan para los órganos gestores. Asimismo, se destacó que hay departamentos específicos que se encargan de otros fondos europeos, y que es muy importante apoyarse en las experiencias de ellos. Sin embargo, se señaló que, para los departamentos que no tienen experiencia, es fundamental la formación adecuada e íntegra del personal.

Otro de los retos importantes identificados tiene que ver con el tiempo, ya que hay que realizar medidas, actuaciones y reformas en muy poco tiempo. En relación con ello, se han establecido medidas como el régimen de excepción de la tramitación de urgencia. También Aragón lo ha recogido en una Ley que aprobaron de Simplificación Administrativa[37], y se mencionó que existe un proyecto de Ley de desarrollo en tramitación parlamentaria que está pendiente de ser aprobado. En virtud de ello, se enfatizó en que es importante encontrar un equilibrio para tener un sistema de ejecución ágil y rápido, pero sin renunciar a un sistema de controles y garantías que permita asegurar la adecuada gestión de los fondos.

Otro de los retos importantes es disponer de sistemas de información adecuados, y el uso de las nuevas tecnologías, contribuyendo a la fiabilidad del sistema y a nutrirlo de información, mantener una adecuada pista de auditoría y garantizar la regularidad del gasto, libre de fraude, corrupción, conflictos de intereses y doble financiación.

Por otro lado, la fiscalización y el control externo se presentaron como otros de los retos importantes, y se mencionó que no procede hablar de fiscalización del gasto, de porcentajes de ejecución anuales, sino de hitos y objetivos plurianuales trabajados en las Conferencias Sectoriales. En este sentido, se ha identificado como una de las debilidades la poca adaptación al territorio de Aragón de algunas de las medidas propuestas.

La colaboración público-privada también constituye un reto, en tanto que es una línea particular del gobierno de Aragón en tanto que inició reuniones de trabajo con el tejido social y económico. Así, se destacó que hasta el momento se han celebrado 12 reuniones en este marco. Asimismo, se han fijado en estas reuniones las líneas estratégicas en las que se está trabajando, tales como energías renovables y electromovilidad, logística, carreteras y transporte ferroviario, agroalimentación y economía circular, transformación digital y formación, entre otras.

En lo que respecta al refuerzo de los mecanismos de integridad y lucha contra el fraude, se destacó que las AAPP ya han venido implementando ello antes del PNRTR. En este sentido, se destacó

[37] Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa. (Boletín Oficial de Aragón, 23 de febrero de 2021, número 39). Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-4247#:~:text=Art%C3%ADculo%201.-,Objeto.,Arag%C3%B3n%20y%20su%20sector%20p%C3%BAblico.

que Aragón dio pasos muy prontos para dotarse de un plan de medidas antifraude tal como lo exige la ya mencionada Orden 1030/2021. Aragón elaboró un modelo de plan de medidas antifraude que fue aprobado el 22 de diciembre de 2021[38]. Se trata de un modelo con una serie de disposiciones de carácter general, abierto a que cada departamento pudieran adaptarlo a su realidad. En este sentido, se mencionó que se han aprobado y publicado 19 planes de medidas antifraude de los departamentos o entidades públicas del gobierno de Aragón que gestionan fondos del MRR, y que se ha querido contemplar cuatro riesgos específicos: fraude, doble financiación, corrupción, conflicto de intereses.

En consonancia con ello, se destacó que los fondos NG son especialmente vulnerables por la cantidad de dinero que movilizarán, por la celeridad en gestionarlos y ejecutarlos y por las indefiniciones que todavía persisten sobre cómo se supervisan o controlan.

También se mencionó que si bien cuentan con Códigos Éticos, éstos podrían ser más específicos y se debe hacer mucho trabajo interno, con el gestor y también con los responsables de planes antifraudes junto con sus equipos, pero también es necesaria una formación integral a toda la organización.

Respecto a cuestiones pendientes, se identificó que queda mucho trabajo por hacer respecto a las evaluaciones del riesgo, y queda aún pendiente implementar el procedimiento de conflictos de intereses, el distinguir bien los tipos de intereses y actualizar la normativa para cubrir lagunas jurídicas.

Por último, se enfatizó en que todas las obligaciones y retos que han sido impuestos desde Europa son una oportunidad de mejora de los sistemas de gestión y, en particular, en materia de lucha antifraude, el plan de medidas antifraude es una herramienta de planificación que permite incorporar los riesgos a la gestión, permitiendo el cambio de cultura administrativa. Así, permite pasar de una respuesta proactiva a una respuesta sistemática y preventiva y por último, también permite implementar tiempo y recursos. En otras palabras, los planes de medidas antifraude son importantes permiten pasar de una respuesta proactiva a una respuesta desde un enfoque preventivo.

viii. Situación en el nivel autonómico y local en la gestión de fondos del PRTR, a cargo de José Antonio Garmón

[38] Gobierno de Aragón (2021). Plan de medidas antifraude para la gestión de los fondos Next Generation UE. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.aragon.es/documents/20127/90481941/modelo+de+plan+de+medidas+antifraude+01-02-2022.pdf/30d37599-96a3-d40d-d35e-2402283d8dd7?t=1643791075513

En primer lugar, se destacó que, en el caso de Asturias, durante muchos años han recibido fondos europeos, por lo cual tienen experiencia sobre la gestión de estos fondos. Así, durante los años 90, Asturias recibió muchos fondos europeos para llevar a cabo una transición de sectores productivos y aunque si bien esto dio sus frutos, se reconoció que la imagen que quedó en la ciudadanía y la clase política es la imagen de que ha sido una oportunidad desaprovechada, y ha sido objeto de múltiples críticas por falta de controles. Esto supone que, si bien Asturias cuenta con gran experiencia gestionando fondos europeos, parte de la sociedad asturiana piensa que eso no implica necesariamente que lo vayan a hacer de manera adecuada.

En relación con los distintos tipos de fondos europeos, se destacó que algunos de ellos son transferidos a través de Comisiones Sectoriales, y otros son presentados por empresas o por consorcios público-privado que luego se utilizan para lanzar convocatorias, los cuales son analizados y estructurados a través de la Oficina de Proyectos Europeos.

Asimismo, se destacó que Asturias se apoya en la transparencia, participación y colaboración como ejes clave. En este sentido, se destacaron los siguientes hitos que se llevaron a cabo durante los últimos dos años:

- Octubre 2020: se aprobó el Decreto 78/2020, de 29 de octubre, de regulación de la Oficina de Proyectos Europeos y del Comité Asesor de Fondos Europeos[39]. Este último órgano se encarga de asesorar, analizar, hacer seguimiento, potenciar el diálogo social y crear mecanismos de diálogo con el sector empresarial. En la creación de este órgano se ha tenido en cuenta a la sociedad civil, es decir que haya miembros que puedan representar a los sindicatos, universidad, municipios, sectores empresariales, entre otros. Ello resulta importante para que el órgano tome decisiones que puedan tener en cuenta las diferentes visiones de la sociedad asturiana respecto a cómo se deben gestionar los fondos. Por su parte, la Oficina de Proyectos Europeos tiene como función vehicular todas las iniciativas públicas y privadas, y tiene rango de Dirección General, dependiendo de la Consejería de Hacienda.

  En relación con ello, se ha identificado como uno de los retos importantes el relativo al personal o empleados/as públicos/as que van a gestionar estos fondos. En este sentido, se destacó que la inquietud no está centrada en si se puede hacer un mal uso o un uso indebido de los fondos, sino más bien se enfoca en la capacidad de gestionar un gran volumen de proyectos con estos fondos. Es decir, el reto es la capacidad de ejecución.

[39] Decreto 78/2020, de 29 de octubre, del Gobierno de Asturias, de regulación de la Oficina de Proyectos Europeos y del Comité Asesor de Fondos Europeos. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/679223-d-78-2020-de-29-oct-ca-asturias-regulacion-de-la-oficina-de-proyectos-europeos.html

- Febrero 2021: se puso en marcha una ventanilla digital de proyectos europeos para que las empresas puedan compartir sus propuestas, así como también se aprobó el mapa de estrategias del Principado de Asturias[40], el cual hace hincapié en la transición energética, la economía verde, el reto demográfico, entre otros.
- Septiembre 2021: se aprobó el Acuerdo del Consejo de Gobierno para publicar en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias información periódica relativa al PNRTR. En relación con el Portal de Transparencia de Asturias[41], se informó que se actualiza de manera periódica y que cuenta con un archivo en formato *excel* que presenta una categorización por consejerías, en pestañas independientes para facilitar la navegación[42].
- Diciembre 2021: se aprobó la Ley 4/2021 de Medidas Administrativas Urgentes[43] y el Acuerdo del Consejo de Gobierno aprobando el Plan de medidas antifraude de la Administración del Principado de Asturias y su Sector Público[44].

  El Plan de medidas antifraude aprobado incluye medidas de gestión presupuestaria, y está estructurado en las etapas de evaluación, prevención, detección y persecución. Asimismo, se mencionó que se lleva a cabo mediante el uso de bases de datos administrativas y también canales de denuncia, proporcionándose así un correo electrónico mediante el cual se pueden denunciar actuaciones fraudulentas.
- Marzo 2022: se aprobó el Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueban las directrices para la tramitación y gestión de proyectos financiados por el MRR[45].

---

[40] Gobierno de Asturias (2021). Mapa de Estrategias del Principado de Asturias. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.asturias.es/documents/217090/556240/mapa_estrategias_2021.pdf/55abba73-7cfe-62ef-6d2f-de2a9b2a783a?t=1620798893797

[41] https://transparencia.asturias.es/transparencia/

[42] Véase para más información https://transparencia.asturias.es/detalle/-/categories/1225887?_com_liferay_asset_categories_navigation_web_portlet_AssetCategoriesNavigationPortlet_articleId=1224324&p_r_p_categoryId=1225887&articleId=1224324&title=Plan%20de%20Recuperaci%C3%B3n%2C%20Transformaci%C3%B3n%20y%20Resiliencia&redirect=https%3A%2F%2Ftransparencia.asturias.es%2Fgeneral%2F-%2Fcategories%2F694714%3Fp_r_p_categoryId%3D694714

[43] Ley 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-21397

[44] Gobierno de Asturias (2022). Acuerdo de 22 de diciembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que aprueba el Plan de medidas antifraude de la Administración del Principado de Asturias y su Sector Público. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://sede.asturias.es/bopa-disposiciones?p_p_id=pa_sede_bopa_web_portlet_SedeBopaDispositionWeb&p_p_lifecycle=0&_pa_sede_bopa_web_portlet_SedeBopaDispositionWeb_mvcRenderCommandName=%2Fdisposition%2Fdetail&p_r_p_dispositionText=2022-00121&p_r_p_dispositionReference=2022-00121&p_r_p_dispositionDate=13%2F01%2F2022

[45] Gobierno de Asturias (2022). Acuerdo de 4 de marzo de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban directrices para la tramitación y gestión de proyectos financiados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://sede.asturias.es/bopa-disposiciones?p_p_id=pa_sede_bopa_web_portlet_SedeBopaDispositionWeb&p_p_lifecycle=0&_pa_sede_bopa_web_portlet_SedeBopaDispositionWeb_mvcRenderCommandName=%2Fdisposition%2Fdetail&p_r_p_dispositionText=2022-01787&p_r_p_dispositionReference=2022-01787&p_r_p_dispositionDate=17%2F03%2F2022

En relación con la ejecución, se destacó que se trata del aspecto más relevante a nivel político de cara a la ciudadanía. En este sentido, se destacó que la ejecución en sí misma no tiene por qué tener una relación directa con la transparencia, es decir un mayor nivel de ejecución no implica transparencia en la ejecución. Así, se ha señalado que el Principado de Asturias ha establecido una serie de medidas adecuadas para la ejecución.

En relación con el reto de la capacidad de ejecución, también se reflexionó sobre la capacidad de ejecución que tienen los municipios más pequeños para acceder a los fondos, ya que al igual que las pymes, no cuentan con las mismas posibilidades para acceder a estos fondos y se encuentran con mayores dificultades.

Por otra parte, se reflexionó sobre la importancia de la normativa administrativa, enfatizando en que se debe hacer un mayor esfuerzo a nivel autonómico como a nivel nacional para simplificar lo máximo posible la normativa. En este sentido, se destacó que se están estableciendo unos límites que terminan creando una situación de doble velocidad: por un lado, se encuentran las empresas que tienen los medios y los recursos para acceder a los fondos, y, por otro lado, las empresas con menos recursos, menos empleados, menor capacidad de financiación que, en definitiva, tienen muchas menos oportunidades para acceder a estas ayudas y subvenciones, pero se les exigen los mismos requisitos. En virtud de ello, se enfatizó que es importante buscar mayor proporcionalidad en el esfuerzo, a los fines de que no queden "descolgadas" las pequeñas empresas y municipios, y también para dejar de reforzar la idea de los "ganadores habituales" y los "eternos perdedores" en la recepción de ayudas públicas.

En relación con el futuro, se destacó que es importante que las AAPP desarrollen y fortalezcan su imparcialidad, honestidad, seguridad jurídica a la hora de las actuaciones, reduciendo así la discrecionalidad y mejorando la gestión de los conflictos de intereses. Así, se reflexionó que, si bien es cierto que la agilidad en la ejecución de proyectos puede ser vista como enemiga de los controles, estos últimos deben mantenerse, y se debe interiorizar que se trata de fondos públicos y es dinero que debe ser fiscalizado.

Por último, se destacó que se necesita mayor formación y seguir creando herramientas que faciliten la transparencia y la supervisión de los fondos, y que el esfuerzo que se está haciendo por parte de todas las AAPP debe extenderse en el tiempo, mucho más allá de las actuaciones presupuestarias y que debe llegar a impregnar toda la cultura administrativa.

ix. Plan General de Prevención de Riesgos de Gestión y Medidas Antifraude de la Xunta de Galicia, a cargo de Jesús Oitavén Barcala

La presentación se enfocó en la fase de integridad que se ha puesto en marcha en la Xunta a partir de los fondos NG, pero destacando que, de manera previa a estos fondos, Galicia ya contaba con un sistema de integridad. En este sentido, la ponencia versó sobre la integridad y la evolución de lo que ha supuesto para Galicia el plan de medidas antifraudes.

Así, se mencionó que, en enero de 2015, la Comunidad aprobó un Programa de impulso democrático, que supuso la aprobación de cinco leyes y 50 medidas, y todo ello se insertó en el marco de prevención contra la corrupción. También se destacó como precedente que, en 2014, contaban con un Código Ético, y que en 2015 se aprobó la Ley 8/2015, de 7 de agosto, de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas, y del texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado por Decreto legislativo 1/1999, de 7 de octubre, para la prevención de la corrupción[46], que faculta al Consello de Contas a actuar como órgano de control externo en materia de prevención de la corrupción.

Por su parte, en 2018 se aprobó el Protocolo de colaboración entre la Vicepresidencia de la Xunta y el Consello de Contas para la implantación y seguimiento de planes de prevención de riesgos de corrupción[47]. En 2019 se publicó el primer informe en España de "Diagnóstico de los sistemas de control interno y estrategia de prevención de riesgos de corrupción en la administración general"[48], realizado por el Consello de Contas, mediante el cual se examina toda la infraestructura ética, normativa y de herramientas de la CCAA en esta materia.

Por su parte, el 26 de mayo de 2021 se aprueba el Programa marco de Integridad Institucional y Prevención de Riesgos de Gestión[49], que fue aprobado de manera previa a la Orden 1030/2021. Se trata de un programa que, a lo largo de 6 ejes y 24 medidas, lo que pretende es establecer herramientas que conforman la estructura ética y de prevención de la corrupción en Galicia. A partir de ello, el 10 de diciembre de 2021 aprueban el Plan de medidas antifraude[50], que fue el primer documento aprobado en este sentido por las CCAA. Este plan tiene una visión holística de

[46] Ley 8/2015, de 7 de agosto, de Galicia, de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas, y del texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado por Decreto legislativo 1/1999, de 7 de octubre, para la prevención de la corrupción. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10234

[47] Gobierno de Galicia (2019). Protocolo de colaboración entre la Xunta de Galicia, a través de la Vicepresidencia de la Xunta y el Consello de Contas para la implantación y seguimiento de planes de prevención de riesgos de corrupción en el sector público autonómico de Galicia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/documents/2018/protocoloVicepresidenciaXuntaConselloPrevencionRiscosCorrupcion.pdf

[48] Consello de Contas de Galicia (2019). Diagnóstico de los sistemas de control interno y estrategia de prevención de riesgos de corrupción en la Administración General. Ejercicio 2018. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/documents/2018/161_D_Diagnostico_Sistemas_Control_Interno_C.pdf

[49] Gobierno de Galicia (2021). Programa marco de integridad institucional y prevención de riesgos de gestión 2021-2024. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://ficheiros-web.xunta.gal/plans/programa-marco-integridade-institucional-cas.pdf

[50] Gobierno de Galicia (2021). Plan general de prevención de riesgos de gestión y medidas antifraude de la Xunta de Galicia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://ficheiros-web.xunta.gal/transparencia/codigo-etico/plan-prevencion-riscos-medidas-antifraude-cas.pdf

la prevención de la corrupción y de los riesgos de gestión, más amplio de lo que establece la Orden 1030/2021. Luego de ello, también se destacó que fueron aprobando programas de cada una de las consejerías y de cada uno de los departamentos adaptándose a esto, con independencia o no de que ejecuten fondos NG[51].

El plan de medidas antifraude se basa en un diagnóstico previo derivado del programa marco de integridad y de la experiencia en la gestión de fondos, refuerza, con respecto a la Orden 1030/2021, las manifestaciones y declaraciones de conflicto de interés tanto para altos cargos como para funcionarios que intervienen en procesos de contratación o subvenciones, establece un canal de denuncias que está operativo desde enero de 2022 (adelantándose así a la trasposición de la Directiva), incorpora un catálogo de riesgos y medidas atenuantes en contratación y subvenciones para el conjunto de la organización, e identifica banderas rojas en áreas de riesgo así como listados de verificación.

Además de ello, se enfatizó en que se han propuesto mejorar la gobernanza y, en este sentido, cuentan en el Consello de la Xunta como órgano de gobierno, una Comisión *Next Generation* en la que están todos los secretarios generales técnicos, la Intervención General y la Asesoría Jurídica General, un Comité Técnico y una serie de grupos de trabajo que lidera la Dirección General de Evaluación y Reforma Administrativa. A menor escala, han creado una oficina técnica de promoción económica, una subdirección específica del MRR, y se han creado también una unidad de auditoría.

Los grandes retos y los principales problemas que han sido identificados tienen que ver con que todavía no hay interoperabilidad, en la medida en que la administración del Estado aún no tiene operativa su herramienta informática, mientras que Galicia ya cuenta con una herramienta operativa que servirá de pasarela entre el sistema contable y CoFFEE; existe también un problema de cambio de cultura a la hora de la ejecución de estos fondos porque si bien la CCAA tiene experiencia en ejecutar fondos europeos en modo financiero, no así en la estructura de hitos y objetivos, y también se identificó que se necesita mayor coordinación y más transparencia en las decisiones adoptadas por la AGE.

Además de generar todo el aparato de gobernanza y de haber mantenido una visión más holística de lo que era la prevención de la corrupción y de las medidas antifraude, se mencionó que han creado una serie de herramientas para facilitar la labor de los ejecutores. En particular, se han aprobado en los últimos tres meses un pliego de cláusulas administrativas de referencia para las obras que estén financiadas por el MRR, que cumple con todas las premisas de la Orden

[51] Relación de Planes antifraude por consejerías, véase: https://transparencia.xunta.gal/integridade-institucional/plans-antifraude

1030/2021, pero además añade elementos básicos de su programa de integridad y plan antifraude y, simultáneamente, han aprobado un catálogo de criterios de adjudicación para los contratos de obra[52]. También han aprobado un modelo de bases de ayudas y convocatorias de subvenciones para autónomos y empresas también adaptado a NG, y un banco de criterios de valoración, incluyendo criterios sociales, económicos, de proyecto, medioambientales, etc, que serán aplicados a la mayoría de las subvenciones que hace la Xunta[53].

Por su parte, y en relación con el personal, han aprobado una instrucción para la creación de unidades NG. En este caso, se enfatizó en que decidieron apostar por el talento y enfocarse en la productividad según el cumplimiento de los hitos. Así, han creado seis grupos de trabajo en aquellas consejerías donde hay un nivel más elevado de uso de fondos NG, los cuales se constituyeron por un período de 3 años.

x. La calidad institucional como fundamento de la gestión ética y honesta del PRTR, a cargo de Joaquín Meseguer (ámbito local)

En primer lugar, el ponente hizo un breve recorrido por la normativa sobre planes de medidas antifraude, mencionando el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que exige que para la percepción de las ayudas y préstamos previstos en él es necesario que los Estados Miembros establezcan un control interno y eficiente para prevenir, detectar, corregir y perseguir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, y de recuperar los importes abonados incorrectamente o utilizados de forma incorrecta. También se cita el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que se aprueba el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia[54], que se estructura en cuatro grandes ejes: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorialidad, e igualdad de género.

Con la Orden 1030/2021 se establece la necesidad de aprobar planes de medidas antifraude para la correcta gestión del Plan en el plazo récord de 90 días desde la entrada en vigor de la Orden, o desde que se tiene conocimiento de la participación en la ejecución del PRTR, como si los cambios de paradigma de los que tanto hablamos actualmente -expresión que empieza a ser "maldita"- se consiguieran en un plazo de 3 meses y varias veces al año. La urgencia y premura no afectan solo

[52] Modelo de PCAP y criterios de adjudicacion, véase: https://transparencia.xunta.gal/tema/informacion-economica-orzamentaria-e-estatistica/contratacion-publica/modelos-pregos

[53] Modelo de bases de convocatorias de ayudas y criterios de baremación, véase: https://transparencia.xunta.gal/tema/informacion-economica-orzamentaria-e-estatistica/axudas-e-subvencions/modelos-bases

[54] Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-7053

a la elaboración de este plan, sino a otros documentos y declaraciones que deben acompañarle: la evaluación de riesgo de fraude y su revisión periódica (que incluye un test de conflictos de intereses, prevención del fraude y corrupción) y la suscripción de una Declaración de Ausencia de Conflictos de Intereses (DACI).

Teniendo en cuenta este marco normativo y el necesario enfoque local que se impone, no deberíamos hablar de un modelo único de plan de medidas antifraude si tenemos en cuenta las diferencias existentes entre nuestros 8.131 municipios. Lo cierto, sin embargo, es que extrañamente los planes se asemejan mucho entre sí. En este sentido, el ponente puso como ejemplo los planes de medida antifraude de dos entidades locales muy diferentes, una de ellas con 300.000 habitantes y otra, apenas, con 10.000, poniendo de relieve que, al menos en su apariencia y estructura, son curiosamente muy semejantes. Una de las razones de esta coincidencia puede hallarse en la existencia de documentos importantes de referencia para la elaboración de estos planes, que aplican a todas las entidades públicas por igual. Tomar en cuenta estos recursos para la elaboración de planes no debería ser óbice, sin embargo, para evitar la mera réplica de estos documentos tipo o modelo, sin abordar de forma reflexiva y con el sosiego necesario que ahora a todos nos falta, en qué medida encajan estos planes en las circunstancias económicas y sociales de cada entidad. Algunos de los documentos que se citan son la propuesta orientativa de un modelo/tipo de plan de medidas antifraude del Ministerio de Transporte[55], especialmente pensada para las entidades locales que quieren optar para las ayudas para la elaboración de proyectos piloto en el marco de la agenda urbana española, o el documento elaborado en febrero de 2022 por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA) "Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del PRTR"[56], que contiene algunos documentos o anexos importantes para la identificación de 'red flags'.

También algunas federaciones regionales de municipios y provincias, o administraciones "intermedias" como las diputaciones provinciales, que tienen entre sus fines esenciales prestar asistencia a los municipios y a las pequeñas y medianas entidades locales, han ejercido un papel guía importante en este ámbito, como es el caso, por ejemplo, del Plan Antifraude para pequeños y medianos municipios elaborado por la Diputación de Salamanca[57]. Y no hay que dejar de reconocer el esfuerzo y la ayuda que han prestado las oficinas y agencias antifraude en este tema,

[55] Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2021). Propuesta orientativa de un modelo/tipo de plan de medidas antifraude en el marco de la Orden HFP/1030/2021 para la gestión de fondos europeos. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/AUE/doc/ayudas/propuesta_orientativa_modelo_plan_antifraude.pdf

[56] Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (2021). Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.pap.hacienda.gob.es/sitios/pap/es-ES/Documents/20220224GuiaMedidasAntifraude.pdf

[57] Véase para más información: http://www.lasalina.es/presidencia/asistenciajuridica/novedades/001FRAUDE/index.html

como por ejemplo la Oficina Antifraude de Catalunya y la Agencia Valenciana Antifraude que también tienen documentos en este sentido[58], o el Tribunal de Cuentas, que ha incluido en su plan de fiscalización el control de los planes antifraude aprobados por entidades locales que participan en la ejecución de las medidas del PRTR.

En relación con los aspectos positivos que merecen la pena ser destacados en la adopción de estos planes en las entidades locales, se enfatizó que es la primera vez que se habla de políticas de integridad y políticas anticorrupción en muchas entidades locales. Además, se destacó que el riesgo de conflictos de intereses en el ámbito local es mucho mayor, en la medida que es más probable que existan contactos personales entre los gestores de fondos y los prestadores de servicios que van a recibir estos fondos en comunidades de población reducida. Por este motivo es muy importante que las políticas de integridad que se pongan en marcha, impregnen todos los niveles y actividad de las entidades locales y pasen a formar parte de su forma ser y de hacer, por las que se las reconozca. La integridad puede constituirse como una palanca de cambio, un motor de arrastre para un verdadero cambio de cultura administrativa. Hay que trascender la puntualidad o lo coyuntural, y debemos trabajar para que el "eje" integridad se instale de manera permanente en la gestión pública local.

En relación con los aspectos "no tan positivos" de estas políticas de integridad que ahora vienen "impuestas" se señaló que, como suele suceder a menudo, estas políticas se abordan desde un enfoque estatal, o a lo sumo, autonómico, partiendo de la existencia de una necesidad global. Así, se suelen diseñar documentos macro para la AGE o para las CCAA, y herramientas e instrumentos pensados en "grandes administraciones" con competencias totalmente diferentes entre sí y no digamos ya con respecto al ámbito local, sin tener en cuenta la realidad de nuestros municipios y de las pequeñas y medianas entidades locales, que apenas tienen recursos para gestionar las necesidades más básicas. Es urgente incorporar un enfoque local a todas las políticas públicas de nuestro país, que garantice que pueden ser cumplidas con suficiencia por las entidades locales con menos recursos (principio de ruralidad).

Por otro lado, los planes, para que puedan ser realmente asumidos, deben contar antes con la convicción y compromiso personal y corporativo de quien los adopta, y en este caso, vienen, más bien, "impuestos" desde Europa, por muy razonable o loable que sea el motivo o la causa.

[58] Véase en este sentido: Agencia Valenciana Antifraude (2021). Guía AVAF: El Plan de Integridad Pública: Hoja de Ruta y Anexos Facilitadores. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/03/12_220311_Actualizacion_Guia_avaf_plan_de_integridad_publica.pdf y Oficina Antifrau de Catalunya (2021). Guía para elaborar un "Plan de medidas antifraude". Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.antifrau.cat/es/guia-elaborar-plan-medidas-antifraude.

Seguimos aprobando planes sin saber realmente bien qué son o para qué, amén de servir para cumplir con el expediente, y con una alta dosis de improvisación.

También se destacó que es importante reforzar las infraestructuras éticas, especialmente la prevención, ya que allí es donde hay más margen teniendo en cuenta las potestades de autoorganización de las administraciones locales, como destaca Rafael Jiménez. Asimismo, hay que trabajar para integrar todos los nuevos mecanismos de control en la gestión ordinaria de las entidades locales (gestión de personal, contratación pública, subvenciones, urbanismo, etc.), y hacerlo también con la función de control interno que deben llevar a cabo los secretarios-interventores en las entidades locales (la planificación y el seguimiento de proyectos), totalmente sobrecargados de tareas, como pone de manifiesto Pilar Moreno.

Existe mucha falta de formación y, también, de información "ordenada", para aprender a elaborar estos planes y cómo ejecutarlos, y una necesidad vital de colaboración real de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares (servicios de asistencia a municipios), así como también de las Agencias Antifraude y de los OCEX.

El ponente aconseja incorporar el enfoque más hacia políticas de integridad, como sugiere el Consejo de Europa o la OCDE, y no tanto dirigido a políticas antifraude, que velan especialmente por la protección de los intereses económicos o financieros de la UE. Un reto es incorporar la Recomendación sobre Integridad Pública de 2017 de la OCDE[59], que establece que los enfoques tradicionales, basados en la aprobación de un mayor número de normas, observancia más estricta y cumplimiento más firme, han mostrado una eficacia limitada. Así, se destacó que una respuesta estratégica y sostenible contra la corrupción es la integridad pública, esencial para construir instituciones sólidas y asegurar a los ciudadanos que el gobierno está trabajando en su interés, no solo para el de unos pocos. La integridad no es solo una cuestión moral, también se trata de hacer las economías más productivas, los sectores públicos más eficientes, las sociedades y las economías más inclusivas.

Por último, el Estado debe esforzarse mucho más en abrir camino en nuestro país en materia de integridad con paso más decisivo y dando mayor ejemplo, cuestión esta que no ha demostrado querer o saber hacer en los últimos tiempos: como muestra, ninguna de las 19 medidas propuestas por el GRECO, en la última ronda de evaluación para España, han sido ejecutadas en su

[59] Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2017). Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf

totalidad[60] y tampoco ha sido capaz de transponer a tiempo la Directiva 2019/1937, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión[61].

xi. Espacio de preguntas y debate

En el espacio de preguntas y debate, se formularon las siguientes preguntas:

1. Desde la perspectiva de la ciudadanía, ¿Cómo puede la ciudadanía obtener la información de manera comprensible? ¿Cómo se va a poder verificar que esta gestión se esté haciendo de una manera íntegra?
2. Partiendo de la idea de que no se puede hacer una gestión ágil e integra y seguir manteniendo sistemas de controles *ex ante*, concomitantes, posteriores, etc. ¿En qué medida sería posible, o bien si existen experiencias, de intentar automatizar estos controles? ¿Cómo se debe hacer para que la multiplicación de controles no acabe siendo un problema para la propia gestión de los fondos? ¿Qué margen de maniobra existe con la tecnología disponible para automatizar los sistemas de control?

En relación con la primera pregunta, **Eva Salas Brosed** señaló que Aragón es pionero en actuaciones con participación, y en poner en marcha mecanismos que involucren a la ciudadanía para que puedan enterarse de lo que sucede y estar informada. En este sentido, destacó que el Portal de Transparencia de Aragón no contiene información relativa a los fondos, sino que se creó un portal específico para los fondos ya que entienden que lo que suele suceder es que se cuelga mucha información pero la ciudadanía muchas veces no la entiende, por ello se enfatizó en que es importante seguir trabajando en fortalecer la transparencia. Por su parte, **Joaquín Meseguer** mencionó que es muy importante utilizar un lenguaje claro, más al tratarse de información compleja como es el caso de la información presupuestaria y económica. Además, enfatizó que la falta de comprensión de la información es un gran déficit y que la gente podrá alcanzar una mejor comprensión gracias a los datos abiertos y la posible reutilización de la información del sector público. Asimismo, **Ruth Cincuéndez** agregó que, muchas veces, suele confundirse la transparencia con el simple hecho de publicar información, y en realidad es más complejo que eso, ya que no siempre el exceso de información implica más transparencia. Por su parte, **Eva**

[60] GRECO (2021). Informe de cumplimiento España sobre la prevención de la corrupción y promoción de la integridad en gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas) y las fuerzas y cuerpos de seguridad. Quinta ronda de evaluación. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.antifrau.cat/sites/default/files/2022-03/20220329-greco-5-ronda-avaluacio-compliment-espanya.pdf

[61] Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la UE (más conocida como 'Whistleblowing'). Recuperado en 5 de mayo, de: https://www.boe.es/doue/2019/305/L00017-00056.pdf

Salas Brosed también mencionó que desde Aragón se ha iniciado gracias a nuevas tecnologías un plan de rediseño de atención a la ciudadanía. Se está abordando en lenguaje fácil y se está revisando todo lo que está colgado en la web, duplicidades de información, entre otros.

José Antonio Garmón enfatizó en la importancia de que el Portal de Transparencia cuente con buenos buscadores, porque a veces se centran en contar con textos explicativos, pero no se tiene en cuenta la perspectiva de la ciudadanía, es decir las AAPP deben preguntarse qué es útil para la ciudadanía. Además, mencionó la importancia de la digitalización y de articular los procedimientos de una manera tal para lograr que la ciudadanía pueda acceder de una manera más ágil. En relación con ello, enfatizó en que existe un problema a nivel interno de las AAPP, ya que hay una resistencia brutal del personal de la administración para digitalizar ciertos procesos.

Por su parte**, Jesús Oitavén** destacó que se debe poner el foco en las auditorias operativas, señalando que, si bien se puede gestionar muy bien una línea de subvenciones, por ejemplo, lo que se debe hacer es medir si esa línea sirve y cambia conductas y realmente llega a donde tiene que llegar, es decir si provoca los movimientos que se desea que se produzcan. En este sentido, enfatizó la importancia de las auditorias operativas para lograr ello, y el factor humano de los órganos de controles.

Por último, **Ruth Cincuéndez** solicitó a los ponentes de esta mesa que mencionen brevemente cuál es, desde su punto de vista, la principal oportunidad que el PNRTR supone desde la perspectiva de la gestión de los fondos. En este sentido, destacó como un primer elemento la digitalización.

En relación con ello, **Eva Salas Brosed** destacó la incorporación de la gestión de los riesgos ante la corrupción y el fraude; **Jose Antonio Garmón** mencionó la posibilidad de interiorizar esas herramientas de integridad y extenderlas a otros ámbitos de las AAPP; **Jesús Oitavén** enfatizó en la importancia de contar con programas marco de integridad institucional, y señaló que, en el caso de Galicia, ello se ha convertido en realidad no solo para los departamentos que gestionan fondos NG, sino para todos, por lo cual la Orden 1030/2021 permitió en este caso acelerar un proceso que de otra forma hubiese sido más lento y, por último, **Joaquín Meseguer** señaló la importancia de incorporar la rendición de cuentas al circuito de la gestión ordinaria, en los procesos de toma de decisiones y gestión económica del dinero.

Mesa 4: El control y evaluación de impacto de los fondos NG-EU en Europa y España

Esta mesa moderada por **Cristina Monge** (Más Democracia) versó sobre el control y la evaluación de impacto de los fondos *Next Generation-EU* en Europa y España, y participaron como ponentes

Mercedes Rodríguez Tarrida, *Responsable del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude del Ministerio de Hacienda y Función Pública*, y **Manuel Frade Morera**, *Administrador Principal, Public Procurement, Consejo de la Unión Europea*[62].

xii. Presentación a cargo de Manuel Frade Morera

En dicha presentación se señaló la importancia de los fondos *Next Generation Fund EU*[63], como una fuente de financiación distinta a los otros fondos europeos, que nace para dar respuesta a una situación muy particular y concreta como lo es la pandemia por COVID-19. Se trata de una dotación suplementaria a la dotación presupuestaria europea plurinaual (2021-2027) que, para el conjunto de la Unión Europea, en su totalidad, equivale a 1,8 billones de euros, proviniendo 750.000 millones de euros directamente de los fondos *Next Generation Fund* EU. Por lo que al estado español se refiere en el marco la dotación presupuestaria plurianual de la Unión Europea los fondos que España tiene atribuidos asciende +/- a 200.000 millones de euro de los cuales 140.000 millones de euros provendrán de los fondos *Next Gen Fund EU.*

La gestión de los fondos *NG Fund EU* (instrumento, por el momento, a vocación temporal) será llevada a cabo por las mismas instituciones españolas que gestionan los fondos clásicos europeos (p. ejemplo: FEDER, etc.), siendo vital que se evite un *overlapping*. En este sentido, se mencionó que, aunque dichos fondos (*NG Fund EU*) estén dentro de un marco presupuestario general de la Unión Europea (2021-2027) y se cuenta con los mismos mecanismos de control, los marcos jurídicos son distintos. Por ejemplo, mientras el Fondo Europeo de Desarrollo Regional FEDER[64] culmina en 2027 con tres años más de posible ejecución, los Fondos *NG Fund EU* tienen su fin en 2026 y el dinero no ejecutado deberá ser devuelto.

Por su parte, se enfatizó en la necesidad de evitar el *overlapping*. Al financiarse prácticamente lo mismo (economía circular, transformación digital, transformación economía verde, etc.), existe la preocupación de duplicar esfuerzos y utilizar distintos fondos para financiar un mismo objetivo o proyecto, dándose así una superposición de fondos. En este sentido, se advirtió que esto representa un área de gran riesgo de irregularidades contables y financieras. Así, le corresponde a las Administración Pública española como responsable último de dichos fondos el llevar a cabo las acciones necesarias para evitar dicho *overlapping*, siendo la buena planificación, qué se va financiar y cómo, con qué fondos, una de las mejores formas (armas) para evitar este riesgo.

[62] Cabe aclarar que Manuel Frade Morera intervino como experto, y no en nombre de la UE.
[63] https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/Next-Generation.aspx
[64] https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/95/el-fondo-europeo-de-desarrollo-regional-feder-

En consonancia con ello, se destacó que la planificación conlleva naturalmente el saber qué se quiere hacer, cómo se quiere hacer y quién lo tiene que hacer. No se trata de financiar por financiar, ya que esto puede llevar a obras/proyectos que no interesan o benefician a nadie. Así, se destacó que es vital la identificación de prioridades y la formulación de obras/proyectos que sean de interés y posibiliten una transformación real del país. Desde esta perspectiva, se advirtió que sin una planificación adecuación, la ejecución de los fondos, por sí mismo, no traerá los efectos deseados, si no se sabe qué se hará con dichos fondos estos no cumplirán con el objetivo deseado.

De esta manera, se precisó el hecho de que las AAPP deben ser diligentes, respetar los marcos jurídicos y las reglas de la subvención de dichos fondos, y que se trata de reformar y no simplemente de simplificar. Se debe comprender que, a pesar de la descentralización y subcontratación, la Administración Pública sigue siendo el responsable último y a quien le corresponde la planificación no a corto, sino a mediano y largo plazo. Cualquier irregularidad representaría la suspensión de fondos, y en el caso de los fondos *NG Fund EU*, los cuales se manejan por hitos, si estos no se alcanzan puede darse la suspensión del fondo o de parte de él.

En este sentido, se destacó que es importante tener en cuenta que las políticas y objetivos son al fin y al cabo decisiones de los Estados Miembros. La Comisión europea, por su parte, después de una valoración procederá a aprobar los planes presentados por los Estados miembros, siendo además estos últimos quienes tienen que ejecutarlos y rendir después cuentas a la Comisión europea para que esta proceda a reembolsar los gastos incurridos en la ejecución e implementación efectiva de estos planes.

En este sentido, desde Bruselas (Comisión) se proponen recomendaciones que estén en línea con los objetivos de los fondos, nada diferente se exige a los Estados Miembros que estos no hayan identificado como objetivos propios los cuales han sido presentados a la Comisión través de los planes.

Otro tema mencionado ha sido la lucha contra la corrupción. Naturalmente en dichos fondos se busca la prevención del fraude, sobre todo teniendo en cuenta que uno de los sectores más críticos de la corrupción es la contratación/obra pública. A este respecto, las AAPP deben ser particularmente diligentes y velar por el respeto escrupuloso de las normas no sólo en la fase de licitación de la contratación sino también en la fase de ejecución de las mismas (ejecución de los contratos públicos). Así pues, se señaló que, a título de ejemplo, en el caso de que haya subcontratación en curso de ejecución de los contratos públicos, a los entes subcontratados se les apliquen los mismos controles (p. ej. respeto de los criterios de exclusión u de otro tipo de control de exclusion “ad-hoc” como podrían ser la aplicación del llamado control “antimafia”, si es

que el mismo se implementa por las AAPP) ya que el respeto de todos estos criterios debe ser aplicable a todos los entes si ellos ya hubiesen figurando en la fase de la licitación. . Ello profundiza la importancia de la planificación, y enfatiza la necesidad de contar con técnicos independientes que se pronuncien sobre los distintos aspectos relevantes en el marco de las contrataciones públicas.

Por último, se mencionó que el objetivo final de los fondos *NG Fund EU* es la transformación, por lo que se debe tener claridad sobre qué se financiará y por qué se financiará. Se enfatizó, así, en la planificación como una pieza clave para la gestión de dichos fondos, junto a diligencia en las AAPP. Además, se debe tratar el tema de una reforma en las AAPP que vaya más allá del tema del personal, y hablar de la coordinación entre los distintos niveles de las AAPP, así como también debe existir transversalidad en la gestión.

xiii. Prevención y lucha contra el fraude: La relación entre los diferentes niveles de control. Aspectos destacables de la arquitectura del PRTR, a cargo de Mercedes Rodríguez Tarrida

En el marco de esta presentación, se identificaron en primer lugar los distintos niveles de control existentes en la lucha contra el fraude, siendo estos:

- Primer nivel: gestor de fondos
- Segundo nivel: intervenciones delegadas en la AGE o intervenciones de órganos de las CCAA
- Tercer nivel: auditorias relativas al cumplimiento de hitos y objetivos, aplicación de medidas antifraude eficaces y auditorias de carácter operativo.

Así, se mencionó el marco normativo europeo, en el cual los dos conceptos claves para tener en cuenta son la protección y los intereses financieros. Por protección se entienden las medidas legislativas y administrativas, y el enjuiciamiento tras investigación penal, tratándose del ciclo antifraude: prevención, detección, investigación y sanción/recuperación. A su vez, los intereses financieros hacen referencia al presupuesto de la Unión Europea, y los intereses europeos deben ser protegidos de la misma manera que los intereses de cada Estado Miembro.

En esta línea, se mencionó la creación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude OLAF[65] en 1999, y se explicó cómo ésta representó un cambio radical en el sistema de control interno. Así, se señaló que se trata de un órgano dentro de la Comisión Europea que no tiene personalidad jurídica independiente, pero goza de protección para sus investigaciones. Por su parte, el Art. 325

[65] Para más información, véase: https://ec.europa.eu/anti-fraud/index_es

del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[66] sienta los 5 principios fundamentales en los cuales debe estar asentada cualquier norma relativa a la protección de los intereses financieros de la UE:

- Principio de corresponsabilidad y eficacia
- Principio de asimilación
- Principio de coordinación y colaboración
- Principio de armonización y uniformidad
- Principio de rendición de cuentas

Se señaló la existencia de distintos métodos de ejecución presupuestaria, siendo estos la gestión directa, la gestión compartida y la gestión indirecta. Un ejemplo de gestión directa sería el caso del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)[67]; de gestión compartida serían los fondos estructurales, y de gestión indirecta el Programa Erasmus Plus. La gestión directa llevada a cabo por la Comisión Europea y sus agencias representa un 18% de la ejecución presupuestaria de la Unión Europea; la ejecución compartida, aquella concedida a los Estados miembros, un 80%, y la indirecta, concedida a terceros países y organizaciones internacionales, alrededor del 2%. De esta manera, se evidencia la importancia del principio de corresponsabilidad, al representar la gestión compartida el mayor porcentaje de gastos de la Unión Europea.

Por otro lado, se mencionó la creación del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude[68] en 2014 y la Fiscalía Europea[69]. El Servicio de Coordinación Antifraude (SNCA) trata de asistir a la OLAF en sus requerimientos desde la Unión, sobre todo en el carácter operativo, y la Fiscalía Europea es un órgano de instrucción penal.

En la misma línea, se discutieron las distintas iniciativas actuales del SNCA. Una de ellas es la Guía de Buenas Prácticas para la Elaboración de Planes Antifraude, cuya publicación se prevé a finales del año 2022, y la Guía de Preguntas Frecuentes en la Aplicación de Medidas Antifraude, en las que se ha recopilado la experiencia obtenida y aportan matrices de riesgo relativas a la doble financiación y prevención de la corrupción. Otro tema que se está tratando actualmente es el del canal de denuncia y la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, para ello está siendo adaptado el canal de denuncias Infofraude[70].

---

[66] Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf

[67] Véase para más información: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/MRR.aspx

[68] Para más información, véase: https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/paginas/inicio.aspx

[69] Véase para más información: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eppo/

[70] Véase para más información: https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/paginas/denan.aspx

Por su parte, también se señaló que el 90% de los fondos europeos actualmente van al MRR, y que uno de los principales riesgos derivados de la pandemia por COVID-19 fue precisamente la contratación de emergencia. De esta manera, persisten los riesgos de corrupción en el marco de las contrataciones públicas, lo que representa cierta presión sobre las autoridades competentes.

Es de vital importancia recordar la necesaria adopción de medidas relativas a los 4 riesgos principales: fraude, corrupción, conflicto de interés y doble financiación. Además, se identificó como punto clave la protección de los intereses financieros de la UE en el marco del MRR. Esto significa la implementación de medidas específicas en cuanto a detección, prevención y corrección de cualquier acción/actividad fraudulenta. Por último, se hizo referencia a la Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del PNRTR[71], mediante la cual se definen conceptos tales como fraude, corrupción y cohecho, y se identifican las herramientas disponibles para su detección.

xiv. Espacio de preguntas y debate

En este espacio, se plantearon distintos cuestionamientos relativos a:

- Los fondos *NG EU* y la necesidad de inversión en personal por parte de las AAPP españolas,
- La posible incorporación de mecanismos de medición de impacto
- La creación de Planes Antifraude y los sistemas internos de detección.

En virtud de dichos planteamientos, se discutió que los fondos *NG EU* no pueden utilizarse en gastos de plantilla, pero gracias a dichos fondos se pueden redirigir otros fondos a dicho fortalecimiento de las dotaciones de personal. Sin embargo, durante bastante tiempo las plantillas se han estado reduciendo y se ha estado precarizando el empleo. De esta forma, se destacó que actualmente se pretende que se haga mucho más, pero con la misma gente. Por ello, se señaló que las plantillas de personal en la Administración efectivamente deben ser fortalecidas, aunque esto no se podrá hacer directamente con los fondos *NG EU.*

En el caso de las evaluaciones de impacto, se destacó que éstas no están previstas a nivel nacional ni autonómico. Así, se plantea precisamente la distinción entre el mero cumplimiento de objetivos, y la generación de un impacto real. Se debe buscar la incorporación de evaluaciones de impacto en la cultura administrativa española, ya que hasta el momento dichos mecanismos no han sido lo suficientemente exigentes. Se mencionó a modo de ejemplo que la Junta Consultiva

[71] Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (2021). Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.pap.hacienda.gob.es/sitios/pap/es-ES/Documents/20220224GuiaMedidasAntifraude.pdf

de Contratación del Estado[72], en el marco de la financiación de contratos vinculados al PNRTR, habla de asegurar el cumplimiento de ciertos principios y metodologías implementadas de evaluaciones de impacto pero que, en la práctica, no se ha concretado el cómo se asegura su implementación/cumplimiento.

En cuanto a los planes antifraude y los sistemas internos de detección, se mencionó que no existe una norma europea que exija la creación de oficinas antifraude o la obligatoriedad de un plan de medidas antifraude. Se trata ahora de mejorar los protocolos internos de recepción de denuncias, buscando mayores garantías y facultades de investigación, mencionando la posibilidad de que los canales de denuncia sean anónimos. Así se lograrían mejores tiempos de respuesta, evitando duplicidades, y se mencionó también la posibilidad de buscar la creación de agencias autonómicas antifraude, ya que un órgano administrativo es más amigable para el posible denunciante que acudir directamente a un tribunal. Además, se señaló que existen facultades de investigación limitadas, y que se debe trabajar más en la coordinación de agencias antifraudes de las CCAA con el Estado.

Por último, se mencionó el tema de la regulación del conflicto de intereses, y como éste no fue incluido de forma detallada en la Guía publicada por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, ya que se está en proceso de elaboración de una regulación de conflicto de intereses específica para todo el sector público.

Mesa 5: El control de los fondos en el nivel autonómico

La última mesa del Seminario estuvo moderada por **Elisa de la Nuez** (Hay Derecho) y versó sobre el control de los fondos en el nivel autonómico.

En el marco de esta mesa, participaron **Joan Llinares Gómez**, *Director de la Agencia Valenciana Antifraude* y **Óscar Roca Safont**, *Director de Prevención de la Oficina Antifraude de Cataluña*. El objetivo de la mesa fue debatir sobre la eficacia real e implementación de todas estas medidas desde la perspectiva de las agencias antifraude, y se reflexionó sobre qué es lo que las oficinas antifraude pueden aportar en esta cuestión.

xv. Presentación a cargo de Óscar Roca Safont (Oficina Antifraude de Cataluña)

En el marco de esta mesa se identificaron como principales retos el fraude, la corrupción, los conflictos de intereses y el riesgo de doble financiación con fondos provenientes del MRR. Así, se

[72] Véase para más información: https://www.hacienda.gob.es/gl-es/Areas%20Tematicas/Contratacion/junta%20consultiva%20de%20contratacion%20administrativa/Paginas/default.aspx

señaló que la calidad de gobierno está estrechamente ligada a los atributos de imparcialidad, integridad y ausencia de corrupción en el sector público, lo que se relaciona directamente con la calidad de los servicios públicos.

Ante esto, Óscar Roca destacó que hay que cuestionarse cómo construir instituciones más sólidas. Se señaló que el objetivo es la adecuada gestión de riesgos para disponer garantías razonables de que es posible prevenirlos, detectarlos a tiempo, corregirlos y/o sancionarlos según corresponda. Esto significa dejar a un lado la visión tradicional del tratamiento de riesgo tan solo de manera contingente, buscando implementar un sistema de control interno eficaz y eficiente. Además, se señaló que se debe tener en cuenta la existencia de una cadena de confianza: las entidades decisoras confían en lo que declaran las entidades ejecutoras. Por esta razón, existe una responsabilidad de que los riesgos concretos han sido evaluados y que se han planificado medidas para su efectivo tratamiento.

Otra cuestión que fue destacada es la tendencia a la reproducción por mimetismo de planes de medidas antifraude y si estos cumplirán el elevado estándar de exigencia europeo, teniendo la Comisión Europea la capacidad de efectuar auditorias en tiempo real que pueden incluir el examen de la metodología de evaluación del riesgo de fraude. Así, se mencionó que las Agencias Antifraude pueden y deben recibir denuncias relativas a corrupción y tratarlas. Si bien los riesgos no son eliminables en su totalidad, sí son prevenibles y debe contarse con los mecanismos necesarios para una gestión adecuada de dichos riesgos. En este sentido, se destacó que no se trata tan solo de cumplir de manera superficial los niveles europeos, sino de lograr un compromiso político y técnico en las instituciones españolas. Esto requiere la preparación del personal para el manejo de dichos procesos de prevención y detección de riesgos. Además, se pueden buscar ciertas mejoras con la utilización de sistemas automatizados y robustos de análisis de riesgo.

Por último, se mencionó la necesidad de enfocarse no en soluciones *ad hoc*, sino en soluciones para el conjunto de la gestión. De esta manera, se trata de la búsqueda de un cambio cultural en la gestión pública, ya que cuanta más confianza haya por parte de la ciudadanía hacia la administración pública, más inquebrantable será el apoyo de esta a los valores democráticos y al estado de derecho.

xvi. Presentación a cargo de Joan Llinares Gómez (Agencia Valenciana Antifraude)

Esta ponencia trató la posición de las agencias antifraude como organismos de control en el ámbito no solo de los fondos *Next Generation*, sino de todo tipo de fondo público. Se planteó la cuestión de conseguir que no se hable tan solo de un plan de medidas antifraude para vigilar los fondos

europeos, sino de un plan de integridad que incluya la implementación de medidas de transparencia, códigos éticos y la rendición de cuentas.

En este sentido, se destacó que las agencias antifraude son un órgano de control externo que debe facilitar a la administración pública medios y recursos para la formación de funcionarios, y la efectiva implementación de medidas de transparencia y lucha contra la corrupción. El objetivo es que todo recurso público esté debidamente controlado, correctamente gestionado, y que cualquier mala praxis o incumplimiento normativo sea detectado y corregido.

Otro elemento relevante que fue destacado en el marco de esta presentación es el relativo a los canales de denuncias. Así, se explicó que la verdadera protección de denunciantes se da al momento en que estos puedan comunicarse con una institución especializada, con un órgano de control, sin tener que delatar su identidad o, en su caso, que se garantice la confidencialidad sobre la misma. En este sentido, se destacó que el miedo a las represalias es un impedimento en la lucha por una buena gestión de los planes de transformación y recuperación, ya que si no se puede garantizar la protección de las personas que denuncian, es menos probable que estas denuncias se lleven a cabo.

Por último, se señaló que hubiera sido conveniente destinar una cantidad de fondos a crear o fortalecer los órganos de control para terminar de construir la red de prevención de corrupción en la administración pública. Sin embargo, hasta este momento, no se ha previsto que una parte de estos fondos se destinen a dicho objetivo.

xvii. Espacio de preguntas y debate

En el marco de esta mesa, se formularon preguntas relacionadas con las siguientes temáticas:

- Denuncias en la gestión de fondos europeos,
- Generación de protocolos y equipos antifraude,
- Anteproyecto de Ley de *whistleblowers*
- El papel del control preventivo en una estructura orgánica asimétrica.

En relación con ello, se señaló en primer lugar que existen denuncias de gestión de fondos europeos, pero por el momento ninguna relacionada específicamente con los fondos *NG EU*. En lo que respecta a los protocolos y equipos antifraude, se mencionó la elaboración de dos herramientas por parte de la Oficina Antifraude de Cataluña. Una de ellas dedicada a directrices para la elaboración de declaraciones institucionales, y la otra relativa a pautas para la formación de los equipos de trabajo que realizarán las evaluaciones de riesgo. Se enfatizó la importancia de

ponderar y estudiar la composición del equipo de trabajo, ya que se necesitan naturalmente distintos perfiles, con distintos niveles de implicación y responsabilidad, pero una misma convicción sobre el trabajo a realizar.

En cuanto a lo que respecta al Anteproyecto de ley de *whistleblowers*, se señalaron distintas carencias de dicho anteproyecto, sobre todo en lo que respecta a la ausencia de un sistema de análisis y de investigación. Si se quiere crear una ley integral de prevención y lucha contra la corrupción, no se debe ignorar la posibilidad de creación de órganos autonómicos anticorrupción. Así, se señaló que pareciera que se facultan válvulas de escape que permitirían a distintos territorios no crear sus propios sistemas antifraude. Se señaló también que dicho Anteproyecto de ley parece haber ignorado todo aquello que ya se está implementando, toda normativa vigente al no tomarla como referencia o facultando una armonización.

Por último, en cuanto al papel del control preventivo en una estructura orgánica asimétrica, se habló de la necesidad de colaboración y cooperación, y el diálogo constructivo. Esto representa un reto, ya que requiere de una sólida gobernanza de integración que no está extendida en el territorio nacional. En este sentido, se explicó que en aquellos territorios donde no hay agencias, o donde no se ha trabajado una estrategia anticorrupción, será más difícil generar una coordinación y sinergia favorable a la detección y control de riesgos. Asimismo, se mencionó que al momento de aprobarse el PNRTR se evaluó sólo el modelo del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, y el reto es precisamente la realización de una evaluación local, para luego canalizarla al sistema de coordinación nacional.

3. Relatorio y clausura del Seminario

El Relatorio de las jornadas estuvo a cargo de **Daiana Bouzo**, *Coordinadora de Integridad y Transparencia en Sector Público de Transparency International España (TI-E)*, quien explicó los principales retos y desafíos que se identificaron a lo largo del Seminario en las diferentes mesas.

La clausura del Seminario estuvo a cargo del **Prof. Dr. Manuel Villoria**, *Catedrático de Ciencia Política y de la Administración (Universidad Rey Juan Carlos), y Miembro del Comité de Dirección de Transparency International España (TI-E).*

4. Conclusiones y principales retos

A partir de las intervenciones de los diferentes ponentes cabe destacar las principales ideas/cuestiones/retos que fueron identificados a lo largo de las jornadas, los cuales se presentan desagregados por mesas:

Mesa 1: Conferencias inaugurales

- Importancia de compatibilizar la eficacia o la gestión ágil del Plan, por un lado, con la integridad y las medidas de prevención, detección y corrección del fraude y con todas las exigencias que se establecen para una gestión íntegra. El Plan implica que se debe cumplir con la mayor eficacia posible, pero a su vez sin perder la capacidad de control.
- Una de las condiciones del Plan es que la Comisión no financia costes recurrentes (es decir, no financia costes de personal), salvo en casos muy concretos. A partir de esto, las AAPP deben hacer frente a las reformas tan ambiciosas que supone el Plan con los recursos humanos y las estructuras que tienen, lo que representa un gran desafío en la práctica.
- Se trata de un instrumento de financiación europea muy diferente de lo que se tenía hasta el momento, con la particularidad de que la Comisión Europea no realiza los desembolsos por facturas, sino que lo hace en función del cumplimiento de unos hitos y objetivos muy concretos, lo cual implica trabajar por proyectos y objetivos, y supone un cambio en la gestión, pero también un cambio para quienes controlan.
- Otro de los principales retos es el esfuerzo de coordinación que se deben hacer entre la AGE, las CCAA y las entidades locales para que los fondos sean gestionados.
- Relacionado con el reto que supone la coordinación, también se debatió sobre de qué manera se controla el Plan y se explicaron los diferentes niveles de controles (ex ante, concomitantes y ex post). Se enfatizó en que el Plan crea nuevos instrumentos de control antifraude, que se suman a los controles tradicionales, y en este sentido la coordinación es necesaria para que los múltiples controles que existen no se terminen convirtiendo en un freno para la ejecución del Plan. Se destacó la idea de que los gestores no deben estar más pendientes de los controles que de la propia gestión.
- También se señaló como un reto importante la coordinación de las actuaciones de fiscalización que hace el Tribunal de Cuentas con los órganos de control externo de las CCAA.
- Otro aspecto que se destacó es la importancia de la transparencia de los documentos e información relativa al Plan: la importancia de que todos los documentos estén publicados, pero que a su vez sean accesibles de manera ágil y comprensible para la ciudadanía.
- Por último, se destacó la necesidad de formación y capacitación no sólo de quienes gestionan fondos, sino también de quienes controlan los fondos, y se identificó como un

gran reto en este sentido la digitalización (no solo se necesita más personal, sino herramientas rápidas y agiles para llevar a cabo esta labor)

Mesa 2: Situación de la gestión de fondos del PNRTR en el ámbito nacional

- A pesar de que se señaló que faltan recursos, se destacó que una de las fortalezas relevantes es la calidad institucional previa con las que cuentan las AAPP españolas.
- Se destacó que hay que enfrentarse a nuevos conceptos, por ejemplo, las normas de etiquetado verde, o el principio DNSH que implica no causar un daño significativo al medioambiente, lo cual incorpora una serie de complejidades técnicas.
- Se destacó como uno de los retos la negociación, coordinación y comunicación con la UE, y la pluralidad de actores muy complejos (organismos de control, actores privados, y AAPP en todos los niveles)
- El Plan supone una experiencia inédita y compleja, ya que se está ejecutando los fondos al mismo tiempo que se está planificando y al mismo tiempo que se está evaluando. Por ello se destacó que el Plan no puede convertirse en una tarea inasumible para los gestores, y que se debe simplificar el trabajo, rompiendo inercias internas, sin bajar los controles, pero teniendo en cuenta esta cuestión.
- Se deben facilitar apoyos externos, ayudar a las entidades locales pequeñas, aportando herramientas técnicas.
- Otra de las cuestiones destacadas es que existe disparidad entre las CCAA, por lo cual es importante trabajar con las CCAA en los diferentes niveles de ejecución (además de las conferencias sectoriales, se destacó la creación grupos de trabajos específicos). Estos retos también están vinculados a la transmisión de la información y datos, en los diferentes niveles.
- Por último, también se destacó como aspecto relevante el problema de capacidad para gestionar los fondos, ya que en algunos casos se triplica el presupuesto habitual de los ministerios y se debe hacer frente a todo ello con los mismos recursos.

Mesa 3: Situación en el nivel autonómico y local en la gestión de fondos del PNRTR

- Se identificó como uno de los principales retos el sistema de gobernanza de los fondos, que se establece a través de Conferencias Sectoriales, y los retos de coordinación que ello genera. Se destacó que muchas veces se terminan resolviendo ciertas cuestiones o

dudas a través de la coordinación interna por no contar con criterios definidos. En este sentido, la coordinación interna se planteó también como un reto muy importante.

- Se enfatizó en la idea de que es necesario hacer un esfuerzo extra en comunicación y transparencia, y que se debe acelerar la digitalización y el uso de nuevas tecnologías a los fines de contar con sistemas de información adecuados, al mismo tiempo que se planteó que la organización interna y la formación adecuada e íntegra del personal es otro reto importante.
- Se destacó que el Plan representa una oportunidad como herramienta de planificación que permite incorporar los riesgos a la gestión, y permite proporcionar una respuesta sistemática, con un enfoque preventivo.
- Se planteó como otro reto importante la complejidad que tienen los municipios (al igual que las pymes) para acceder a estos fondos, ya que no tienen las mismas posibilidades que las entidades más grandes.
- La simplificación de la normativa es otro de los retos identificados. Se mencionó que se está creando una situación de doble velocidad, ya que las empresas más grandes, que tienen más recursos, terminan teniendo más oportunidades para acceder a las convocatorias, ayudas y subvenciones, mientras que las empresas que cuentan con menos empleados y tienen menos capacidad de financiación tienen menos posibilidades de acceso, por lo cual se enfatizó en que se debe buscar mayor proporcionalidad en el acceso a estas convocatorias.
- Se destacó que se debe promover la imparcialidad, honestidad y seguridad jurídica a la hora de la actuación y que se debe reducir la discrecionalidad y mejorar la gestión de los conflictos de intereses.
- Se destacó que se necesita más formación y seguir creando herramientas que faciliten la transparencia y la supervisión de estos fondos.
- Respecto a las entidades locales, se destacó que no se debería hablar de un modelo único de planes de medidas antifraudes ya que hay diferencias sustanciales entre municipios, y que si bien existen documentos importantes de referencias que se aplican a todos, se reflexionó sobre la importancia de no replicar estos modelos sin reflexión alguna ya que ello puede suponer deficiencias.
- Se destacó que se suelen diseñar las herramientas e instrumentos pensando en macro organizaciones con competencias totalmente diferentes, no pensando en las entidades

locales. Así, todas las políticas requieren de un nivel de enfoque de Estado Miembro (encuadre de políticas UE), pero también es necesario darle un enfoque local.

- Otro de los retos que se identificó es la participación de la ciudadanía en los procesos de control de estos fondos, que realmente puedan enterarse y estar informados de cómo se gestionan los fondos, y se enfatizó que la transparencia no significa solamente publicar la información, sino hacerla accesible y en un lenguaje fácil y sencillo.
- Por último, se identificaron como otros retos importantes la digitalización, la incorporación en la gestión de los riesgos ante la corrupción y el fraude, la posibilidad de interiorizar las herramientas de integridad y extenderlas a otros ámbitos de la administración, e incorporar la rendición de cuentas al circuito de la gestión ordinaria (toma de decisiones y gestión económica)

Mesa 4: El control y evaluación de impacto de los fondos Next Generation-EU en Europa y España

- Se destacó la importancia de la planificación en el marco de los fondos, y se recordó que el objetivo final de estos fondos es la transformación real del modelo económico, por lo cual se debe tener especialmente en cuenta que se debe financiar elementos que sirvan para transformar este modelo.
- Se identificó como uno de los riesgos la potencial superposición de fondos, ya que en la práctica lo que puede suceder es que se financien las mismas cuestiones (economía circular, transformación digital, etc) con distintos fondos, y ello puede traer como consecuencia grandes riesgos de irregularidades contables y financieras.
- Se mencionó la importancia de fortalecer las propias AAPP, y de la transversalidad en la gestión y la coordinación.
- A partir del debate, se puso de resalto la importancia de la evaluación de impacto, mencionándose que es necesario incorporar e integrar la perspectiva de la evaluación de impacto dentro de la cultura administrativa de las AAPP.
- Se destacó la importancia de ayudar y empatizar con las entidades ejecutoras que tienen menos recursos, así como también la importancia de los canales de denuncias internos que juegan un papel fundamental, al mismo tiempo que se enfatizó en la importancia de la coordinación entre el SNCA con las agencias antifraudes de las CCAA.

Mesa 5: El control de los fondos en el nivel autonómico

- Se identificaron como principales retos: el fraude, corrupción y conflictos de interés, y el riesgo de doble financiación.
- Se destacó la importancia de llevar a cabo una adecuada gestión de dichos riesgos para disponer garantías razonables de que serán prevenidos y en su caso detectados a tiempo, corregidos o sancionados. Se destacó la importancia de superar la visión tradicional del tratamiento de riesgos de manera contingente, y se enfatizó en la importancia de adoptar una perspectiva de prevención de riesgos (destacando que los riesgos son prevenibles, pero no eliminables en su totalidad).
- Otros retos destacados fueron: lograr el compromiso desde el punto de vista político y técnico de las instituciones, preparar al personal, más formación para llevar a cabo procesos de prevención y detección de riesgos y no enfocarse en soluciones *ad hoc*, sino en soluciones para el conjunto de la gestión, promoviendo un verdadero cambio cultural.
- Se destacó que se debe conseguir que no se elaboren planes de medidas antifraudes sólo para vigilar los fondos europeos, sino que debe tratarse de un plan de integridad más amplio, que incluya la efectiva aplicación de las normas de transparencia, códigos éticos efectivos y ejecutables, que se controle su cumplimiento y la rendición de cuentas.
- Por último, se destacó que sigue faltando a nivel de Estado la protección de las personas que denuncian, en este sentido la lucha por una buena gestión de los planes de transformación y recuperación debe incorporar la protección de las personas que denuncian.

5. Bibliografía

Agencia Valenciana Antifraude (2021). Guía AVAF: El Plan de Integridad Pública: Hoja de Ruta y Anexos Facilitadores. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/03/12_220311_Actualizacion_Guia_avaf_plan_de_integridad_publica.pdf

Consello de Contas de Galicia (2019). Diagnóstico de los sistemas de control interno y estrategia de prevención de riesgos de corrupción en la Administración General. Ejercicio 2018. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/documents/2018/161_D_Diagnostico_Sistemas_Control_Interno_C.pdf

Consejo de la Unión Europea (2021). Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Spain. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.europeansources.info/record/proposal-for-a-council-implementing-decision-on-the-approval-of-the-assessment-of-the-recovery-and-resilience-plan-for-spain

Decreto 5/2022, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, de medidas para impulsar la gestión urgente y coordinada de los procedimientos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/717902-d-5-2022-de-26-ene-ca-aragon-medidas-para-impulsar-la-gestion-urgente-y-coordinada.html

Decreto 78/2020, de 29 de octubre, del Gobierno de Asturias, de regulación de la Oficina de Proyectos Europeos y del Comité Asesor de Fondos Europeos. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/679223-d-78-2020-de-29-oct-ca-asturias-regulacion-de-la-oficina-de-proyectos-europeos.html

Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la UE (más conocida como 'Whistleblowing'). Recuperado en 5 de mayo, de: https://www.boe.es/doue/2019/305/L00017-00056.pdf

Gobierno de Aragón (2020). Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://transparencia.aragon.es/sites/default/files/documents/estrategiaaragonesarecuperacionsocialeconomica.pdf

Gobierno de Aragón (2021). Plan de medidas antifraude para la gestión de los fondos Next Generation UE. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.aragon.es/documents/20127/90481941/modelo+de+plan+de+medidas+antifraude+01-02-2022.pdf/30d37599-96a3-d40d-d35e-2402283d8dd7?t=1643791075513

Gobierno de Asturias (2022). Acuerdo de 4 de marzo de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban directrices para la tramitación y gestión de proyectos financiados por el Mecanismo

de Recuperación y Resiliencia (MRR). Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://sede.asturias.es/bopa-disposiciones?p_p_id=pa_sede_bopa_web_portlet_SedeBopaDispositionWeb&p_p_lifecycle=0&_pa_sede_bopa_web_portlet_SedeBopaDispositionWeb_mvcRenderCommandName=%2Fdisposition%2Fdetail&p_r_p_dispositionText=2022-01787&p_r_p_dispositionReference=2022-01787&p_r_p_dispositionDate=17%2F03%2F2022

Gobierno de Asturias (2022). Acuerdo de 22 de diciembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que aprueba el Plan de medidas antifraude de la Administración del Principado de Asturias y su Sector Público. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://sede.asturias.es/bopa-disposiciones?p_p_id=pa_sede_bopa_web_portlet_SedeBopaDispositionWeb&p_p_lifecycle=0&_pa_sede_bopa_web_portlet_SedeBopaDispositionWeb_mvcRenderCommandName=%2Fdisposition%2Fdetail&p_r_p_dispositionText=2022-00121&p_r_p_dispositionReference=2022-00121&p_r_p_dispositionDate=13%2F01%2F2022

Gobierno de Asturias (2021). Mapa de Estrategias del Principado de Asturias. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.asturias.es/documents/217090/556240/mapa_estrategias_2021.pdf/55abba73-7cfe-62ef-6d2f-de2a9b2a783a?t=1620798893797

Gobierno de España. (2020). IV Plan de Gobierno Abierto, España, 2020-2024, editado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones. Recuperado 6 de diciembre de 2021, de https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24eeeee10d/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf

Gobierno de España. (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf

Gobierno de Galicia (2019). Protocolo de colaboración entre la Xunta de Galicia, a través de la Vicepresidencia de la Xunta y el Consello de Contas para la implantación y seguimiento de planes de prevención de riesgos de corrupción en el sector público autonómico de Galicia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/documents/2018/protocoloVicepresidenciaXuntaConselloPrevencionRiscosCorrupcion.pdf

Gobierno de Galicia (2021). Programa marco de integridad institucional y prevención de riesgos de gestión 2021-2024. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://ficheiros-web.xunta.gal/plans/programa-marco-integridade-institucional-cas.pdf

Gobierno de Galicia (2021). Plan general de prevención de riesgos de gestión y medidas antifraude de la Xunta de Galicia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://ficheiros-web.xunta.gal/transparencia/codigo-etico/plan-prevencion-riscos-medidas-antifraude-cas.pdf

GRECO (2021). Informe de cumplimiento España sobre la prevención de la corrupción y promoción de la integridad en gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas) y las fuerzas y cuerpos de seguridad. Quinta ronda de evaluación. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.antifrau.cat/sites/default/files/2022-03/20220329-greco-5-ronda-avaluacio-compliment-espanya.pdf

Ley 8/2015, de 7 de agosto, de Galicia, de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas, y del texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado por Decreto legislativo 1/1999, de 7 de octubre, para la prevención de la corrupción. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10234

Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa. (Boletín Oficial de Aragón, 23 de febrero de 2021, número 39). Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-4247#:~:text=Art%C3%ADculo%201.-,Objeto.,Arag%C3%B3n%20y%20su%20sector%20p%C3%BAblico

Ley 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-21397

Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-21653

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2022). Plan de medidas antifraude. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.mincotur.gob.es/es-es/recuperacion-transformacion-resiliencia/Documents/plan-medidas-antifraude-mincotur.pdf

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2022). Declaración Institucional de Lucha contra el Fraude. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.mincotur.gob.es/es-es/recuperacion-transformacion-resiliencia/Documents/declaracion-institucional-lucha-contra-fraude.pdf

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2021). Propuesta orientativa de un modelo/tipo de plan de medidas antifraude en el marco de la Orden HFP/1030/2021 para la gestión de fondos europeos. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/AUE/doc/ayudas/propuesta_orientativa_modelo_plan_antifraude.pdf

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022). Plan de medidas antifraude, de prevención de conflicto de intereses, ausencia de doble financiación y adecuación del régimen de ayudas de Estado del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en proyectos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Next Generation UE) en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/recuperacion-transformacion-resiliencia/prevencion-fraude/planantifraudecompletov1_tcm30-537956.pdf

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). Guía para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio

ambiente. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://sede.idae.gob.es/lang/extras/tramites-servicios/2021/MOVES_Proyectos_Singulares_II/11.Guia_Principios_DNSH.pdf

Oficina Antifrau de Catalunya (2021). Guía para elaborar un "Plan de medidas antifraude". Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.antifrau.cat/es/guia-elaborar-plan-medidas-antifraude

Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-15860

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) (2019). INTOSAI P-12 El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/INTOSAI_P_12_es_2019.pdf

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2017). Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf

Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-17340

Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852

Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80170

Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-7053

Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (2021). Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.pap.hacienda.gob.es/sitios/pap/es-ES/Documents/20220224GuiaMedidasAntifraude.pdf

Transparency International España (2022). “El Subsecretario de Industria, Comercio y Turismo, Pablo Garde: ‘El Plan supone una experiencia inédita y compleja, ya que se están ejecutando

los fondos al mismo tiempo que se está planificando y al mismo tiempo que se está evaluando'". Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/05/Nota-de-Prensa-Seminario-TI-Espan%CC%83a-2.pdf

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf

Tribunal de Cuentas (2020). Informe Nº 1.398, Informe de fiscalización del grado de implementación de los modelos de prevención de delitos y de comportamientos contrarios a la ética en las sociedades mercantiles en el ejercicio 2018. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.tcu.es/repositorio/ebb28a45-7bff-4bd2-b6d7-3ad1bcabda15/I1398.pdf

Tribunal de Cuentas (2020). Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2021. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.galleries/pdf/FiscalizacionesTCuPROGRAMA_2021.pdf

Tribunal de Cuentas (2022). Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2022. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.galleries/pdf/FiscalizacionesTCuPROGRAMA.pdf

Páginas webs consultadas

- https://www.covinform.eu/
- https://www.horizonteeuropa.es/anteriores-programas/h2020
- https://planderecuperacion.gob.es/
- https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces
- https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/MRR.aspx
- https://nexteugeneration.com/
- https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/sgfe/es-ES/Paginas/inicio.aspx
- https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Paginas/PRTR-HaciendayFP.aspx
- https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma
- https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx
- https://www.eca.europa.eu/es/Pages/ecadefault.aspx
- https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/
- https://www.mptfp.gob.es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2021/2021-05-17.html
- https://www.intosai.org/es/documentos/open-access
- https://www.aragon.es/-/next-generation-eu-convocatorias
- https://transparencia.asturias.es/transparencia/
- https://transparencia.asturias.es/detalle/-/categories/1225887?_com_liferay_asset_categories_navigation_web_portlet_AssetCategori

esNavigationPortlet_articleId=1224324&p_r_p_categoryId=1225887&articleId=1224324&title=Plan%20de%20Recuperaci%C3%B3n%2C%20Transformaci%C3%B3n%20y%20Resiliencia&redirect=https%3A%2F%2Ftransparencia.asturias.es%2Fgeneral%2F-%2Fcategories%2F694714%3Fp_r_p_categoryId%3D694714

- https://transparencia.xunta.gal/integridade-institucional/plans-antifraude
- http://www.lasalina.es/presidencia/asistenciajuridica/novedades/001FRAUDE/index.html
- https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/Next-Generation.aspx
- https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/95/el-fondo-europeo-de-desarrollo-regional-feder-
- https://ec.europa.eu/anti-fraud/index_es
- https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/paginas/inicio.aspx
- https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eppo/
- https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/paginas/denan.aspx
- https://www.hacienda.gob.es/gl-es/Areas%20Tematicas/Contratacion/junta%20consultiva%20de%20contratacion%20administrativa/Paginas/default.aspx

6. Anexo 1: Listado de moderadores y ponentes

Moderadores

Nombre	Organización
Baena, Paloma	Llorente y Cuenca
Cicuéndez, Ruth	Universidad Rey Juan Carlos
De la Nuez, Elisa	Hay Derecho
Monge, Cristina	Más Democracia
Jiménez, Fernando	Universidad de Murcia

Ponentes

Nombre	Organización	Cargo
Bouzo, Daiana	Transparency International España (TI-E)	Coordinadora de Integridad y Transparencia en Sector Público
Fernández Muñoz, Santiago	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	Jefe de Unidad de Seguimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
Frade Morera, Manuel	Consejo de la Unión Europea	Administrador Principal, Public Procurement
Garde Lobo, Pablo	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	Subsecretario de Industria, Comercio y Turismo, Responsable del Plan Antifraude
Garmón Fidalgo, José Antonio	Gobierno de Asturias	Director General de Gobernanza Pública, Transparencia, Participación Ciudadana y Agenda 2030
Genaro, María Dolores	Tribunal de Cuentas	Presidenta de la Sección de Fiscalización
González Suela, Miguel	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	Subsecretario para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Responsable del Plan Antifraude
Llinares Gómez, Joan	Agencia Valenciana Antifraude	Director
Meseguer Yebra, Joaquín	Red de entidades por la Transparencia y Participación Ciudadana (FEMP)	Coordinador del grupo de trabajo de acceso a la información

Oitaven Barcala, Jesús	Xunta de Galicia	Director General de Evaluación y Reforma Administrativa
Roca Safont, Óscar	Oficina Antifraude de Cataluña	Director de Prevención
Rodríguez Tarrida, Mercedes	Ministerio de Hacienda y Función Pública	Responsable del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude
Salas Brosed, Eva	Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Aragón	Jefa de Servicio de Integridad, Planificación y Calidad Normativa
Villoria Mendieta, Manuel	Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, y Transparency International España	Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, y Miembro del Comité de Dirección de Transparency International España

Anexo 2: Cómo gestionar los fondos de recuperación post-pandemia de forma efectiva y honesta
Manuel Villoria y Fernando Jiménez

I. Introducción

La crisis causada por la pandemia de la COVID19 ha constituido una prueba de estrés para, entre otros, el funcionamiento de la economía española y de sus instituciones. Los profundos daños en el sistema económico europeo han exigido la puesta en marcha del Fondo Europeo *Next Generation EU* del que se deriva el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PNRTR) de España. La eficaz y honesta definición y gestión del Plan es esencial para el futuro de nuestro país. Evidencia empírica suficiente demuestra que este tipo de inversiones requiere un marco institucional bien diseñado, en sus interrelaciones, sus incentivos y desincentivos, creencias y valores, para evitar el fracaso sin, por ello, garantizar el éxito en sistemas tan complejos como los actuales. Esta ponencia explica el proyecto de investigación diseñado para analizar el marco institucional español, ver las debilidades del sistema y tratar de aportar conocimiento esencial para generar resiliencia y promover una recuperación económica sostenible e inclusiva. Con ello, tratamos de generar un debate sobre las estrategias e instrumentos de investigación de la buena gobernanza a nivel nacional y local, así como de la importancia en los estudios de Administración pública de poner estos conocimientos al servicio de la mejor gestión, transfiriendo a los gobiernos los resultados de los estudios de forma práctica y útil.

El objetivo general de nuestra investigación, que comenzará a desarrollarse en octubre de 2021 gracias a las ayudas del Plan Nacional de Investigación, es el de ayudar a la sociedad española a afrontar algunas de las patologías de poder y debilidades institucionales más preocupantes, a efectos de contribuir a generar resiliencia y un desarrollo sostenible, equitativo e inclusivo, y ello a través de una serie de reformas institucionales que, tras análisis riguroso, se consideren prioritarias y efectivas. Conectando, por ello, con los ODS, en concreto el ODS 16.

Concretando un poco más, en base a las hipótesis que más tarde expondremos, el objetivo fundamental de este proyecto es doble.

Por una parte, se tratará de hacer un análisis holístico (en once pilares del sistema social) de la calidad de cinco ámbitos específicos de nuestro marco institucional (imparcialidad, transparencia y *accountability*, integridad, eficacia, cooperación/coordinación/compromiso), tratando de generar con ello explicaciones causales robustas, a efectos de contribuir a la construcción de teorías sólidas sobre la relación entre calidad institucional y patologías del poder.

Por otra parte, se tratará de analizar el diseño y gestión del PNRTR, en relación con las mismas variables institucionales, pero focalizados en las organizaciones y *stakeholders* más directamente implicados en su desarrollo, de cara a conocer si se han materializado riesgos y, desde ahí, ofrecer propuestas de fortalecimiento y resiliencia institucional.

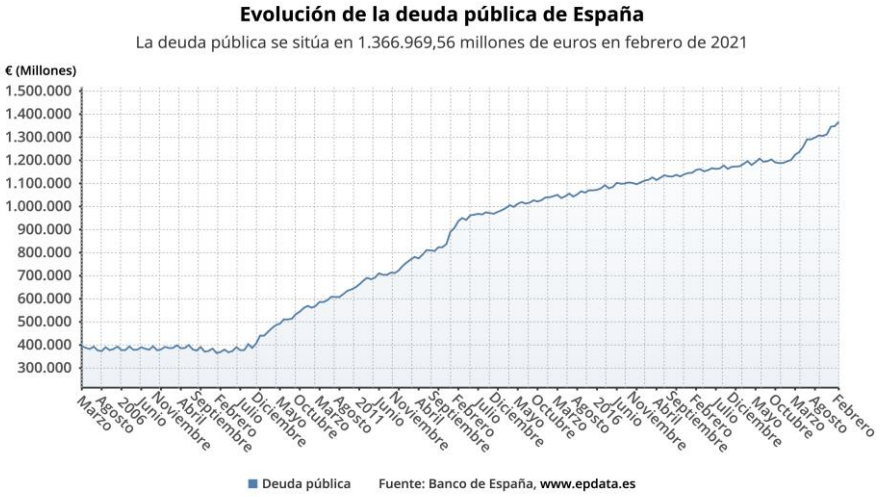
A partir de ahí, surgen tres objetivos específicos: 1. Evaluación de las barreras existentes y actualización de bases de datos. 2. Realización de un diagnóstico holístico del marco institucional de España basado en: 2.1. Conocer la percepción de calidad institucional (en relación con los ámbitos seleccionados previamente) en los niveles sub-nacionales de gobierno. 2.2 Generar un diagnóstico holístico del sistema nacional de integridad. 2.3 Conectar los datos extraídos del análisis institucional con las bases de datos previamente generadas, para relacionar debilidades y fortalezas institucionales con los riesgos existentes. 3. Análisis del funcionamiento del PNRTR en las dimensiones institucionales antes seleccionadas. 3.1. Proponer mejoras institucionales en base al análisis realizado y considerando los cambios ya en marcha.

II. Los impactos económicos de la COVID-19

La pandemia generada por la COVID 19 ha producido una mortandad terrible en todo el mundo, superando ya los 4 millones de fallecidos. En España, la mortandad se ha producido especialmente entre personas de mayor edad (el 60% de las muertes se han producido entre personas de más de 80 años) o con patologías previas; además, sobre el 47% de las muertes se han dado en residencias de personas mayores, lo cual muestra la falta de preparación de nuestro sistema de bienestar para proteger a los más ancianos en situaciones de riesgo. En total, en nuestro país nos acercamos ahora a las 81.000 personas muertas directamente por la COVID, lo que supone 170,1 muertes por cada 100.000 habitantes (Brasil, por ejemplo, supera los 253 por 100.000, Estados Unidos está en 185,6), todo ello en base a los datos del Centro de Ciencias e Ingeniería de la Universidad Johns Hopkins. Las campañas de vacunación están reduciendo de forma clara los números de fallecidos, de ahí que se empiece a hablar, tal vez demasiado optimistamente, del periodo post-Covid.

Pero, además de las muertes, la COVID ha supuesto la generación de la mayor crisis económica que se recuerda en el mundo desde la II Guerra Mundial. Para España, los datos son verdaderamente dramáticos. Mostraremos algunos datos sobre esta crisis para entender su dimensión y la necesidad de los fondos de recuperación con los que iniciar el repunte. Para empezar, la deuda pública se dispara a más del 120% de nuestro PIB (ver gráfico 1)

Gráfico 1 aquí:

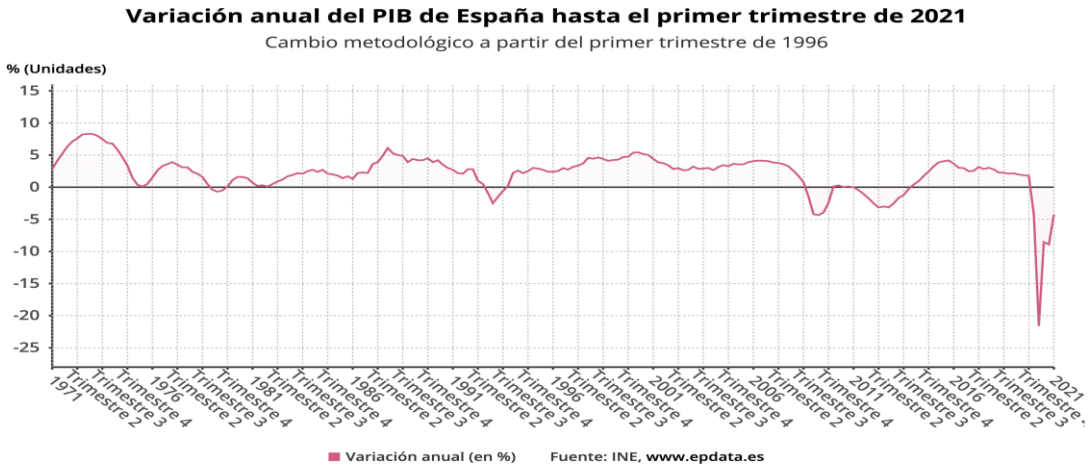


España cerró 2020 con el déficit más elevado de la UE, alcanzando el 11% del PIB (ver gráfico 2).

Gráfico 2 aquí:

Todo ello fruto de un desplome de nuestra economía que no se conocía desde la Guerra Civil de 1936, un -11% al fin de 2020 (ver gráfico 3).

Gráfico 3 aquí:



Todo esto ha tenido una tremenda repercusión en el aumento del desempleo, que llegó al 16,2% en 2020, y que se mantuvo ahí gracias a los ERTES, o permisos retribuidos, donde todavía se mantienen cerca de 450.000 personas (ver gráficos 4 y 5).

Gráfico 4 aquí:

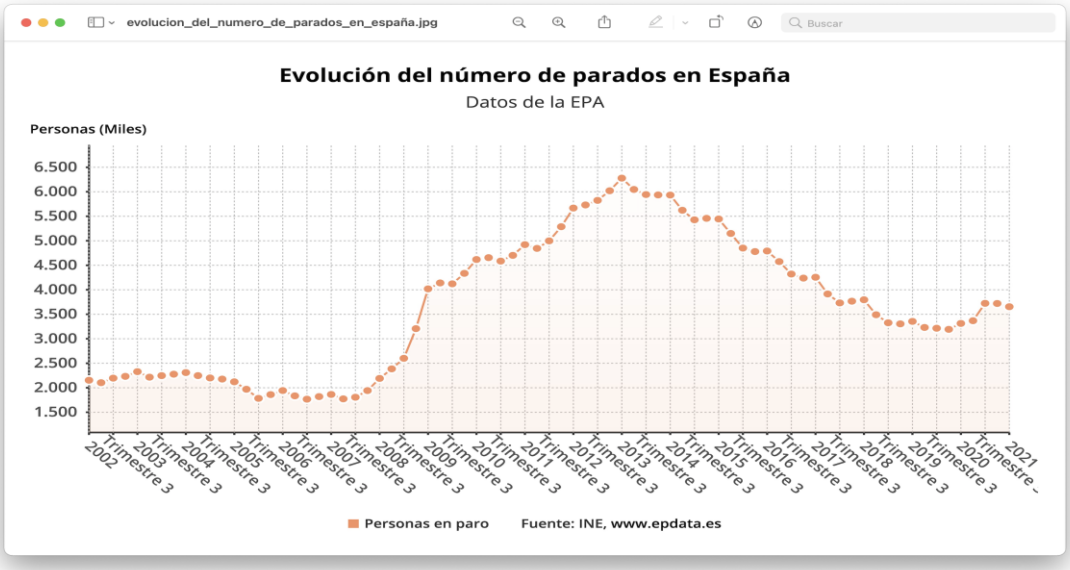
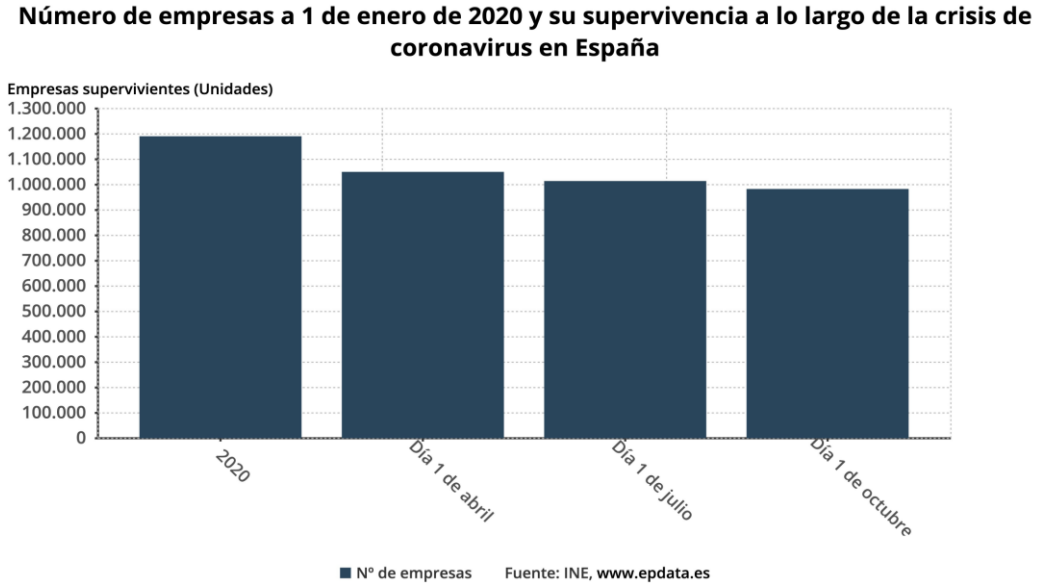


Gráfico 5 aquí:

441.000

Y también ha afectado al número de empresas (-120.000), aunque los datos que se aportan aquí se verán muy sobrepasados en los próximos meses por el gran número de concursos de acreedores que se prevén (ver gráfico 6).

Gráfico 6 aquí:



III. La respuesta europea: el Programa Next Generation y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Ante esta situación, que se da en toda la Unión Europea, aunque con diversos niveles de gravedad, el 23 de abril de 2020, el Consejo Europeo acordó la necesidad urgente de establecer un fondo común de recuperación, y encargó a la Comisión (CE) la preparación de una propuesta. El 27 de mayo la CE presentó

su plan. La propuesta de la CE ampliaba el alcance del plan que el eje franco-alemán había diseñado, incorporando también el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027. La Comisión propuso un nuevo marco para el MFP 2021-2027 y un nuevo programa Next Generation EU (NGEU)15 con un volumen total de 1.850 billones de euros (Parlamento Europeo). El nuevo plan de reconstrucción NGEU, con un volumen de 750.000 millones de euros -500.000 millones de euros de subsidios a fondo perdido y 250.000 millones de euros de préstamos-, estaba proyectado a través de tres grandes pilares que se deberían financiar con nuevos instrumentos, pero también dentro de los programas ya existentes del MFP, tal y como preveía la propuesta franco-alemana. Sin embargo, el debate siguió abierto en relación a la pregunta de cómo deberían ser distribuidos los recursos -como subsidios a fondo perdido o vía préstamos- y con qué condiciones. La división entre países "frugales" y el resto llevó a que hasta julio de 2020 no se llegara a un acuerdo (Kölling, 2021: 22-23). Tras difíciles e interminables negociaciones, los jefes de Estado y de Gobierno, en la reunión del 17 al 21 de julio, llegaron a un acuerdo político sobre los fondos y el MFP. El Fondo Europeo de Recuperación y Resiliencia tendría al final 365.000 millones de euros de subsidios a fondo perdido y 365.000 millones euros de préstamos, eso sí reduciendo algunos fondos de MFP. A partir de este momento entró en acción el tercer actor, el Parlamento europeo, que sólo tiene derecho de veto, pero lógicamente influyó en el resultado final. La negociación duró desde julio hasta noviembre, finalmente, el 10 de noviembre de 2020, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo. El Parlamento consiguió aumentar fondos para programas como Horizonte Europa, EU4Health y Erasmus+ y concretó los nuevos ingresos previstos para las arcas de la UE. Finalmente, el 10 de diciembre de 2020, tras superar la amenaza de bloqueo de Polonia y Hungría, los Estados miembros acordaron la adopción del Reglamento MFP y la Decisión sobre recursos propios, a nivel del Consejo. El 17 de diciembre de 2020, el Consejo adoptó el MFP 2021-2027, y el 18 de diciembre de 2020, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

El MRR es aprovechado por la UE no sólo para hacer frente a la crisis derivada de la pandemia, sino también para legitimar su rol y para relanzar la economía europea. Así, proclama como objetivos fomentar la competitividad, la resiliencia, la transformación ecológica y digital, el crecimiento inclusivo inteligente y sostenible y la estabilidad de los sistemas financieros de la UE. El MRR tiene una dotación de 672.500 millones de euros, de los cuales 312.500 millones de euros son en subvenciones y 360.000 millones de euros en préstamos a bajo interés. La clave de asignación del 70 % del total del mecanismo para los años 2021 y 2022 se basa en la población de cada Estado miembro, la inversa de su PIB per cápita y su tasa media de desempleo en los últimos cinco años (2015 a 2019) frente a la media de la UE. El 30 % restante se comprometerá en 2023, en base a la reducción del PIB real en 2020 y por la pérdida acumulada del PIB real en el período 2020-2021 (Kölling, 2021: 28). Los Estados miembros han tenido hasta abril de 2021 para enviar sus planes de recuperación y resiliencia, que deben incluir siete iniciativas comunes vinculadas a la Estrategia de Crecimiento Sostenible. Estos planes deben incorporar medidas coherentes con las recomendaciones existentes en los planes anuales de reforma y otros planes coordinados por la UE. El 14

de abril de 2021 el Presidente del Gobierno español presentó el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia ante el Parlamento y el 27 de abril lo aprobó en Consejo de Ministros. La Comisión ha evaluado el plan enviado y finalmente lo aprobó el 16 de junio. Una vez aprobados el PNR, España, como el resto de los Estados miembros podrá revisar y adaptar sus planes en la primavera de 2022, antes de la asignación final de fondos en 2023. Tras la aprobación del PNRTR, España ha podido acceder a la prefinanciación del MRR, que ha sido en 2021 del 10%. En conjunto supone el desembolso por parte de la UE de 69.500 millones de euros en subvenciones.

IV. El Plan nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PNRTR)

A continuación, se van a resumir los rasgos esenciales del PNRTR, de acuerdo con el documento aprobado y publicado por el Gobierno de España (Gobierno de España, 2020). El Plan de Recuperación presentado se centra en el periodo 2021-2023, en el que pretende movilizar los casi 70 mil millones de euros en transferencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El plan consta de cuatro ejes: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género. A su vez, estos cuatro ejes se proyectan en diez políticas palanca que afectan a diferentes ámbitos de la actividad económica. Por último, estas palancas se concretan en un total de treinta componentes que articulan los programas de inversiones y reformas. En total, el Plan recoge hasta 212 medidas, de las que 110 son inversiones y 102 reformas.

El Plan presta especial atención a las transformaciones verde y digital, a las que destina un 39,12% y un 29% de la inversión respectivamente. Algunas palancas muy importantes en términos económicos serían:

- Palanca 1: Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura (14.407 millones de euros, 20,7% del total)
- Palanca 2: Infraestructuras y ecosistemas resilientes (10.400 millones de euros, 15% del total):
- Palanca 5: Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora (16.075 millones de euros, 23,1% del total):

Para la ejecución de estas inversiones, el Plan de Recuperación señala diferentes instrumentos de gestión pública:

- Inversiones directas del Estado: por ejemplo, infraestructuras ferroviarias o los proyectos de recuperación de los ecosistemas.

- Convenios con las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales: por ejemplo, para el programa de renovación de vivienda, los programas de movilidad urbana y de acondicionamiento de infraestructuras para la nueva economía de los cuidados.
- Subvenciones y licitaciones para la iniciativa privada: por ejemplo, en el despliegue de las redes de alta velocidad, proyectos tractores de 5G, proyectos de investigación básica, programas de digitalización de pymes.
- Participación en consorcios, fondos público-privados o en el capital de empresas: por ejemplo, para la ejecución de grandes proyectos tractores de digitalización sectorial.
- Instrumentos financieros, como créditos y garantías, así como fondos de inversión (COFIDES y NEXT-TECH).
- Compra pública innovadora: por ejemplo, para la política de innovación o la digitalización de la Administración.
- Participación en proyectos transnacionales o Proyectos Importantes de Interés Común Europeo: como los proyectos tractores del hidrógeno verde, de baterías de litio o de microprocesadores

El Plan insiste en que los procesos de selección responderán a los principios establecidos por las normas comunitarias, garantizando un procedimiento basado en la transparencia y la libre competencia. Además, afirma que se habilitarán instrumentos para garantizar la participación de las pymes. Asimismo, se desarrollarán mecanismos para la redirección de los fondos hacia los proyectos que se ejecuten con mayor eficiencia. No obstante, no hay más detalles sobre cómo van a aplicarse estos puntos. En último término, se hace una mención particularizada a los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), que serán los grandes proyectos tractores del sistema.

Por otra parte, para acceder a los fondos del MRR, los planes de los Estados deben incluir reformas que acompañen a las inversiones. En el plan español hay 102. Las reformas están distribuidas en las distintas palancas y componentes, y se traducen en cambios normativos, modificación y revisión de procedimientos administrativos o actuaciones concretas de las distintas Administraciones, y que buscan incidir en, por ejemplo:

- Reforzar el capital humano, mediante la reforma de la educación, la formación profesional y las políticas activas de empleo.
- Apostar por la ciencia y la innovación, modernizando y reforzando el sistema de investigación,
- Modernizar la Administración Públic**a**, a través de la digitalización, la mejora de la eficiencia en los procesos, el refuerzo del capital humano, la reforma en áreas clave como la justicia o la mejora de la evaluación de las políticas públicas.

En todo caso, la mayoría de las reformas tienen carácter horizontal -impulsando los cuatro ejes de transición verde, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género-; pero otras están

específicamente dirigidas a impulsar la modernización de sectores tractores como el comercio, el turismo, el sector agroalimentario, la salud, la automoción o las Administraciones Públicas como acabamos de señalar. En este ámbito hay planes específicos para:

- Modernización de la Justicia.
- Modernización y Digitalización de la Administración.
- Modernización y Refuerzo del Sistema Nacional de Salud.

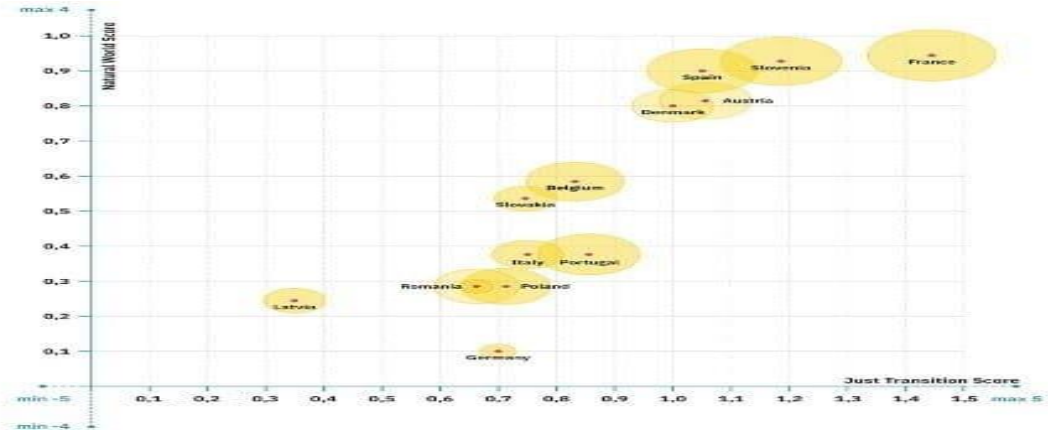
El Plan de Recuperación afirma que está completamente alineado con los seis pilares que el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia identifica como ámbitos prioritarios y en torno a los que deben diseñarse los planes de recuperación:

- i) transición verde (55% de los componentes);
- ii) transformación digital (72% de los componentes);
- iii) crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo (100% de los componentes);
- iv) cohesión social y territorial (72% de los componentes);
- v) resiliencia sanitaria, económica, social e institucional (65% de los componentes);
- vi) políticas para las próximas generaciones (31% de los componentes).

Dicho todo esto, la primera evaluación independiente del Plan ha dado resultados bastante positivos. Se ha hecho por el ZOE Institute mediante el Índice de Recuperación para el Cambio Transformador (RITC) El valor de dicho análisis radica en prestar especial atención a si los problemas interconectados se reconocen en los PNR y se abordan como tales, en lugar de con soluciones aisladas. Evalua si las reformas e inversiones son transversales y facilitan el cambio sistémico hacia una economía regenerativa, distributiva y resiliente, en lugar de estabilizar el statu quo (Dirth et al, 2021). Como se puede ver en el gráfico 7, España tiene una posición relativamente buena entre los planes presentados y cumple bastantes de los criterios de interconexión y respeto medioambiental definidos.

Gráfico 7 aquí:

Gráfico 7. Resultados de los PNR en el RITC



Fuente: ZOE Institute. La posición de los Estados en el eje de las abscisas indica en qué medida (de -5 a +5) sus planes cumplen los criterios de una transición justa y en el eje de las ordenadas, en qué medida (de -4 a +4) protegen el mundo natural; el diámetro del círculo amarillo indica en qué medida han considerado un cambio sistémico.

Otro aspecto fundamental del PNRTR tiene que ver con los controles internos y externos y su modelo de gobernanza. En cuanto a los controles, se ha generado un sistema diferente del utilizado en la aplicación de los fondos estructurales y resto de fondos europeos. En el caso de los recursos asociados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la finalidad principal del control es la consecución de unos hitos y objetivos identificados y, en su caso, poner de manifiesto y corregir irregularidades relativas al fraude, la corrupción, el conflicto de intereses o la doble financiación. Para ello, el sistema de control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia descansa en los sistemas de auditorías ya existentes en las Administraciones Públicas, aunque reforzando y adaptando su enfoque. Tiene tres niveles de control. Nivel 1: control interno del órgano ejecutor. Está previsto aprobar una orden del Ministerio de Hacienda para establecer un sistema de gestión integral que permita recopilar toda la información relativa al control y seguimiento por las entidades ejecutoras de los hitos y objetivos, así como de la ejecución contable. Se facilitará el acceso a esta base de datos a los órganos de control de la Comisión Europea y otras instituciones europeas, como la Oficina de Lucha contra el Fraude o el Tribunal de Cuentas Europeo. Nivel 2: control interno del órgano independiente (Intervención propia). Órganos de control interno independientes de las Administraciones actuantes. En concreto, estos órganos realizan un control ex ante de la legalidad sobre los actos de ejecución de gasto y valoran las ofertas presentadas por los licitadores y el adecuado desarrollo del procedimiento de contratación. Nivel 3: régimen de auditorías y controles ex post nacionales. La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) es la Autoridad de Control del Mecanismo de Recuperación conforme al Plan.

En cuanto a la gobernanza, corresponde a la Secretaría General de Fondos Europeos, en su condición de Autoridad Responsable, el seguimiento e integración de la información de gestión realizada por los órganos competentes de cada componente y actuación. La Autoridad Responsable es el punto de contacto con la Comisión Europea y elabora las solicitudes de pago, a la que acompaña una declaración de gestión basada en los informes emitidos por los órganos responsables y tras la realización de los controles por la IGAE en relación con el cumplimiento de los hitos y objetivos. En este proceso participan: entidades decisoras -un interlocutor por Ministerio- que, además de disponer los recursos y determinar su utilización, establece los hitos y objetivos y se responsabiliza de su seguimiento; y entidades ejecutoras -tantas como participantes en el Plan.

No podemos concluir este análisis sin mencionar los impactos macroeconómicos y sociales esperados. El plan reconoce un triple desafío: mitigar el impacto del coronavirus y sus consecuencias económicas y sociales; afrontar las debilidades estructurales de la economía española -desigualdad, desempleo, precariedad laboral, déficit público, entre otras-; y trabajar para abordar las nuevas prioridades y los retos del futuro -principalmente, el cambio climático y la digitalización-. Para alcanzar estos objetivos es importante tener en cuenta el apalancamiento esperado de la inversión privada. Suponiendo un grado de apalancamiento privado esperado de 1:4 (4 euros privados invertidos por cada euro público), los 140.000 millones de origen público (sumando subvenciones y préstamos) podrían multiplicar su efecto movilizando un total de hasta 500.000 millones de euros de inversión del sector privado. En cifras, se espera que el Plan se traduzca en un crecimiento potencial por encima del 2% del PIB. A su vez, el empleo generado por el Plan podría superar los 800.000 puestos de trabajo. También se prevén 0,2 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento de las exportaciones a largo plazo. La inversión pública será próxima al 4% del PIB; de ella, se espera que la inversión dedicada a I+D+i alcance el objetivo del 2% del PIB. Y todo ello reduciendo el índice Gini español un 5,7%, con lo que se disminuirá la diferencia entre el índice de Gini de España (0,345) y el de la UE (0,307) en más de dos tercios.

Finalmente, a efectos de facilitar la gestión de este inmenso volumen de recursos, se han ido aprobando normas y planes que contribuyan a la generación de capacidades y flexibilidad. Así, se aprobó el Plan de digitalización, cuyo objetivo es el desarrollo de servicios públicos digitales y una Administración guiada por los datos. Vinculado a ello, se aprobó el Reglamento de actuación por medios electrónicos (Real Decreto 293/2021, de 30 de marzo). Esta norma trata de facilitar la aplicación de lo que la Agenda España Digital 2025, el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas y, a partir de junio 2021, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, prevén: Neutralidad tecnológica y de adaptabilidad; Accesibilidad; Facilidad de uso (usabilidad); Proporcionalidad, personalización y proactividad; Punto de Acceso General Electrónico y Carpeta ciudadana; Automatización; Registro Electrónico General de la Administración. Por otra parte, también se ha aprobado RDL 36/2020. El grueso de cambios introducidos en este RDL se limita a acortar plazos y procedimientos administrativos, además

de recurrir a instrumentos ya recogidos en el marco legal español (agrupaciones, convenios, consorcios, etc.). Así, se permite la incorporación a los créditos del ejercicio los remanentes de créditos que amparen compromisos de gasto contraídos. Se podrán adquirir compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, no siendo el número de ejercicios posteriores superior a 5. Se establece la posibilidad de proceder a la tramitación anticipada de expedientes de gasto de ejercicios posteriores. Se podrá efectuar el desembolso anticipado de los fondos hasta un 50% de la cantidad total a percibir con carácter previo a la ejecución y justificación. Sólo se deberá remitir a la intervención competente la documentación estrictamente necesaria. El despacho de estos expedientes gozará de prioridad. Y, además, flexibiliza el control previo.

Otras medidas vinculadas al objetivo de desburocratizar y flexibilizar la gestión de los fondos serían: A los contratos financiados con fondos se les aplica el régimen excepcional de tramitación urgente. Se elevan los umbrales económicos para recurrir a los procedimientos abiertos simplificados, ordinario y abreviado. Se flexibiliza el régimen de tramitación de convenios; El acreedor de la Administración puede percibir un anticipo del 50%. Se simplifica la tramitación de subvenciones. Y se prevé la posibilidad de otorgar subvenciones de concurrencia no competitiva.

También se procederá a la modernización del marco financiero: se introduce un espacio controlado de pruebas (sandbox) para proyectos tecnológicos de innovación en el ámbito financiero.

El cambio más relevante que introduce el RDL (con vocación de permanencia) es el PERTE (Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación de la Economía), un instrumento de colaboración público-privada que podría compararse con los denominados Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (PIICE) y que nace con vocación de impulsar un impacto exponencial en la estructura económica para favorecer su proceso transformador Los PERTE no deben distorsionar la competencia efectiva de los mercados, por lo que los operadores involucrados estarán sometidos a la normativa competente. La regulación de cada PERTE debe velar por los principios de "publicidad, igualdad y no discriminación, concurrencia, transparencia, y proporcionalidad". El Consejo de Ministros será el responsable de declarar un proyecto como PERTE, a propuesta del titular del departamento competente. A tales efectos, se crea, dependiente del Ministerio de Hacienda, el Registro estatal de entidades interesadas en los PERTE (art. 9), que será público y tendrá una sección diferenciada por cada uno de los PERTE.

V. El marco teórico del análisis

A continuación, vamos a exponer brevemente el marco teórico de nuestra investigación. Hoy en día, las instituciones, en general, se entienden como reglas del juego y pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y normalmente aceptadas por los agentes sociales, los cuales mantienen la expectativa de que dichas reglas y normas formales e informales, que sostienen las pautas, van a ser

aceptadas y cumplidas por el resto (Ostrom, 2005). De forma un poco más integradora teóricamente, las podemos considerar, además, como estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social (Scott, 1995, p. 33). Pero estas instituciones no nacen de forma natural como productoras de bienestar social, hay que construirlas, desde el aprendizaje de sus fallos, para que actúen beneficiosamente para la sociedad (Moe, 1984); a veces están bien generadas y diseñadas y producen resultados positivos en términos de crecimiento económico y paz social, y otras, sin embargo, son fruto de preferencias e intereses egoístas y cortoplacistas generando conductas que producen daños a la comunidad y atentando contra el propio fin de las instituciones: el fomento de la cooperación (Goodin, 1995). El problema en este último supuesto es que, una vez asentadas, el cambio no es sencillo, pues, aunque generen disfunciones, las restricciones cognitivas que impone la afiliación institucional hacen más improbable el reconocimiento de aquellas (Peters, 1999), además de generar grupos beneficiados que vetan el propio cambio (Tsebelis, 2000). De ahí la importancia de las coyunturas críticas para romper el equilibrio puntuado (Jones y Baumgartner, 2005). Las buenas instituciones, así pues, son consecuencia del aprendizaje social y de una intencionalidad cooperativa y reúnen rasgos como los de ser productivas (generan equilibrios eficientes), estables, justas y legítimas (North, 2010).

Las buenas instituciones incentivan comportamientos eficientes, animan a la gente a invertir, a innovar, a producir bienes públicos (Acemoglu, Johnson y Robinson 2005); además, son equitativas, evitando producir situaciones de injusticia flagrante que reduzca la capacidad cooperativa y de compromiso entre los agentes implicados; son estables, generando con ello previsibilidad y confianza; y, finalmente, son legítimas, pues aportan razones sólidas para la obediencia.

Como acabamos de ver, la COVID19 ha generado daños evidentes en la economía (recesión, endeudamiento y déficit), la salud y el bienestar de amplísimas capas de la población, y ralentizado el cumplimiento de los objetivos marcados por la Agenda 2030. Pero también ha puesto de relieve déficits estructurales en nuestros marcos institucionales, esencialmente en el ámbito de la planificación, la coordinación, las competencias digitales y la transparencia pública (Longo, 2021), además de abrir la vía a respuestas autoritarias difíciles de controlar. En conjunto, nos ha demostrado la enorme complejidad, fragilidad e interdependencia de los sistemas sociales y de sus componentes institucionales. Ante los problemas económicos y de salud generados por la COVID, la Unión Europea y los Estados miembros han puesto en marcha medidas que permitan la recuperación, la transformación y la construcción de resiliencia en el sistema económico y social. Pero las reformas institucionales corresponden a cada Estado y la capacidad de gastar los fondos de forma honesta y eficiente también. Para que los fondos cumplan sus objetivos y las reformas se implementen adecuadamente no basta con tener un buen plan, se necesitan buenas instituciones internas y capacidad de gestión, en concreto, un buen gobierno del PNRTR. En palabras de la OCDE: “one of the biggest lessons of the crisis is that governments will need to respond to future crises at speed and scale while safeguarding trust and transparency – and, indeed, the very

underpinnings of democracy" (OECD, 2021: 5). Para ello, un marco institucional de calidad es imprescindible.

Dicho todo esto, el buen gobierno del plan, además de un buen **diseño y planificación**, empleados/as públicos/as competentes, tecnología suficiente y un buen sistema de monitoreo y evaluación, requiere coordinación entre Ministerios, administración instrumental y gobiernos subnacionales, se requiere cooperación con el mercado y la sociedad civil y se demanda compromiso entre todas las partes para lograr el máximo rendimiento de las inversiones. Todo ello exige, a su vez, integridad de los actores, buena organización e instituciones de calidad. Entendiendo ahora por instituciones de calidad aquel 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 (Acemoglou y Robinson, 2013; Fukuyama, 2014). ¿Cuál es la situación actual de España en la inserción e institucionalización de estos valores en los pilares esenciales de nuestro sistema social, especialmente en el poder ejecutivo? ¿Cómo interactúan los incentivos y desincentivos dentro y entre los pilares, qué influencia tienen en la generación/control de patologías como la corrupción o el clientelismo? Estas preguntas están en la base de nuestra investigación.

La resiliencia, entendida como la capacidad de anticipación, y adaptación a condiciones cambiantes y la capacidad de soportar, responder y recuperarse rápidamente de trastornos disruptivos, requiere conocer el estado actual en el que se encuentra el sistema complejo, para prever el resultado futuro de las actuaciones en los distintos subsistemas que lo componen. Así, la resiliencia de los sistemas debe: a) detallar las capacidades del sistema (servicios y comportamiento) que se quiere mantener en situación de estrés o recuperar rápidamente; y b) potenciar las medidas que contrarresten la pérdida de resiliencia del sistema complejo, entendido como un conjunto de subsistemas en evolución e interrelacionados por medio de redes complejas que pueden desencadenar reacciones en cascada. Los elementos generadores de complejidad en los sistemas, y por lo que resulta más complejo la definición de la intervención, son (Brian, Durlauf, & Lane, 1997): 1) el número de elementos heterogéneos en el sistema, cuanto mayor número de elementos y más heterogéneos mayor la complejidad (MacLeod y Pingle, 2005); 2) la interacción no trivial entre los elementos, en donde las relaciones no lineales o multicausal aumentan la complejidad; 3) adaptación continua a cambios en el entorno mediante aprendizaje y evolución en los elementos, lo que incrementa la complejidad (Michael, 2004); 4) novedad perpetua, que crea nuevas estructuras complejas (Batty y Torres, 2005). La presencia de estos 4 elementos en el sistema político, económico y social objeto del PNRTR justifica el enfoque que pretendemos adoptar en este proyecto.

La naturaleza de los sistemas complejos hace que la interacción de los componentes produzca conductas globales que no resulta sencillo predecir a partir de modelos simples aplicados a los elementos individuales que constituyen dicho sistema. Así, el gobierno honesto de los fondos no asegura por sí mismo el impacto

positivo final de los mismos, máxime en sistemas complejos donde la interacción y adaptación permanente hace difícil la previsión y casi imposible el control de todas las variables (Luhmann, 2002; Innerarity, 2020). Pero sí podemos asegurar que sin el buen gobierno de estos fondos el impacto positivo es imposible (Alcalá y Jiménez, 2017). Cualquier planificación bien hecha puede acabar en fracaso si la implementación está plagada de corrupción, clientelismo o desmotivación. Incluso sin corrupción ni clientelismo una implementación descoordinada, sin considerar la interacción entre los distintos subsistemas, basada en silos y sin adecuado compromiso de las partes por alcanzar un éxito conjunto (por ejemplo, permitiendo discriminaciones y exclusión) puede llevar a resultados ineficientes e insuficientes. Para lograr que todas las partes trabajen en la buena dirección es muy importante que el sistema de incentivos y desincentivos esté bien alineado, los valores cívicos (como la preocupación por la igualdad de género) estén incorporados en la conciencia de los actores y las estructuras tecnológicas y organizativas necesarias estén actualizadas y disponibles. Las instituciones son causa, y no sólo consecuencia, del desarrollo económico. Necesitamos una infraestructura institucional de calidad para que una economía funcione eficientemente, como diferentes estudios lo acreditan (por ej. Rodríguez-Pose and Garcilazo 2015; VV.AA. 2018). Como dice la OECD, Todo ello nos hace preguntarnos si tenemos las instituciones (normas, procesos y estructuras) que incentiven valores como los indicados y desincentiven comportamientos inefectivos, corruptos o clientelares. Por ello, de cara a identificar debilidades y a generar sistemas de mejora y aprendizaje consistentes creemos necesario dar respuesta a las preguntas antes enunciadas.

Quien diseña instituciones debe ser capaz de integrar en su trabajo conocimientos de ciencia política, derecho, sociología, economía, ciencias del comportamiento y organizacionales, etc. Además, debe conocer desde elementos físicos del terreno y condiciones materiales específicas hasta los atributos de la comunidad donde actúa, por ejemplo, su cultura, pasando por las relaciones de poder existentes (Ostrom, 2005). Por otra parte, no se puede obviar el elemento normativo subyacente. Las condiciones preferidas, los impactos deseados no son fruto de la ciencia, sino de una elección fundada en la selección de unos valores sobre otros, valores que, además, pueden entrar en conflicto entre sí en determinados momentos. Las buenas y malas instituciones lo son en relación con los impactos que producen, pero los impactos deseados no son siempre fruto del consenso. De ahí que conviene dejarlos claros desde el principio y debatirlos para no llevarse sorpresas. Todo diseño, máxime en un marco sistémico complejo, tiene que partir de un diagnóstico de la situación existente y de sus causas, siendo capaz de definir claramente los rendimientos institucionales en su entorno; también requiere una selección de los cambios esenciales y una comprensión de qué mecanismos consiguen cambio. Finalmente, sería conveniente conocer los mecanismos causales de los cambios producidos en el sistema político y económico por los diseños (Olsen, 2010). La incorporación del rediseño institucional a la agenda del gobierno es difícil, la interacción entre los límites cognitivos para decisiones de este tipo y las reglas formales y procedimentales existentes, con fuertes dosis de restricción y grupos de veto poderosos, hacen que la llegada a la agenda sea compleja y la implementación difícil, generando situaciones fuertemente “puntuadas”; a pesar de la importancia que

tiene generar instituciones adecuadas, la historia nos demuestra que no suelen centrar la atención de los legisladores y gobiernos salvo en situaciones críticas (Baumgartner y Jones, 2005, 25 y ss.). Como quiera que la crisis actual nos sitúa en una coyuntura crítica y la idea del cambio institucional es poderosa, parece claro que estamos ante un momento idóneo para analizar las instituciones existentes y para incorporar a la agenda gubernamental los cambios institucionales que serían precisos a efectos de ayudar en la transformación y recuperación de nuestra economía. Ello demuestra la pertinencia de este proyecto.

En todo caso, para poder generar transformación positiva y resiliencia en un marco institucional es indispensable considerar la variable del poder; en el espacio metafórico que denominamos arena de políticas ("espacio de acción" en Ostrom) hay siempre actores diversos con diversos niveles de poder, lo cual genera unos balances o equilibrios. Cambiar instituciones exige cambiar los equilibrios de poder, modificar las asimetrías existentes. No es sencillo que el cambio surja desde los que disfrutan del statu quo. Sobre todo, es verdaderamente complicado que surja el cambio cuando se estabilizan patologías vinculadas a fuertes asimetrías de poder (BM, 2017: 7-11) Un buen diagnóstico inicial tiene que analizar las barreras fundamentales para el éxito del PNRTR y sus interrelaciones, barreras donde anidan los riesgos que pueden llevar, si se materializan, al fracaso. Después, será preciso analizar holísticamente las instituciones existentes para comprobar su fortaleza frente a los riesgos o barreras esenciales y para reparar sus debilidades, proponiendo actuaciones ancladas en el conocimiento del sistema global, no en aspectos individuales de cada componente. Veamos las barreras identificadas en nuestras investigaciones previas.

VI. Las barreras: evidencias empíricas.

Las barreras esenciales (ancladas en las asimetrías de poder existentes en nuestro país) que estimamos pueden dificultar el éxito del PNRTR serían las siguientes: Corrupción, clientelismo, captura de políticas, ineficiencia (aquí vinculada a la burocratización y legalismo derivado del papel de ciertos grupos de veto), exclusión (de mujeres, personas con discapacidad, etc). Los errores técnicos de diseño, como la inadecuada conexión entre presupuesto y plan, la débil agregación de competencias (entendidas aquí como conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para alcanzar la excelencia en el desempeño de las responsabilidades encomendadas), las debilidades de monitoreo y evaluación, o la descoordinación son causas de numerosos fracasos en las políticas públicas, como numerosos estudios demuestran. Pero además de este tipo de barreras de incompetencia, habría que considerar las otras barreras enunciadas, dada la experiencia histórica sobre su prevalencia y los riesgos sistémicos que suponen.

La corrupción en España, medida en términos de percepción es muy elevada. Aunque la Gran Recesión terminó, el estallido de nuevos escándalos disminuyó -al menos en comparación con la primera década del

Siglo XXI- y la confianza en las instituciones mejoró en los últimos dos años, es sorprendente ver cómo la percepción de la corrupción en España sigue siendo muy alta (véase la Tabla 1), con el 94% de los encuestados indicando que creen que es un problema generalizado.

Tabla 1. Tendencia a lo largo de los años de la percepción de corrupción generalizada

Cómo está de generalizada (muy + bastante) la corrupción en	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2017**	**2020**
España	73%	83%	88%	88%	95%	94%	94%
UE 27	72%	75%	78%	74%	76%	68%	71%

Fuente: EU, Special Eurobarometers on Corruption 245 (2005), 291 (2007), 325 (2009), 374 (2011), 397 (2013), 470 (2017), 502 (2020).

Los datos de causas investigadas con escrito de acusación nos llevan a más de 2000 casos en los últimos 5 años, algunos de ellos extremadamente disruptivos y con continua difusión mediática (ver Tabla 2).

Tabla 2 Número de personas acusadas de delitos relacionados con la corrupción en Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Instrucción (T= Trimestre)

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
1T		139	91	97	90	82
2T		104	113	46	125	
3T	472	121	99	10	29	
4T	256	78	97	52	36	
Total	728	442	400	205	280	

Fuente: Consejo general del Poder Judicial (CGPJ)

Aunque estos datos son bastante ilustrativos de un problema de percepción y deslegitimación importante, es cierto que deben completarse con datos de victimización, es decir, con la demanda de sobornos a la ciudadanía. En este apartado de la medición de corrupción los datos de España son, sin embargo, muy positivos. En España la demanda de sobornos por parte de empleadas/os públicas es muy baja (ver Tabla 3)

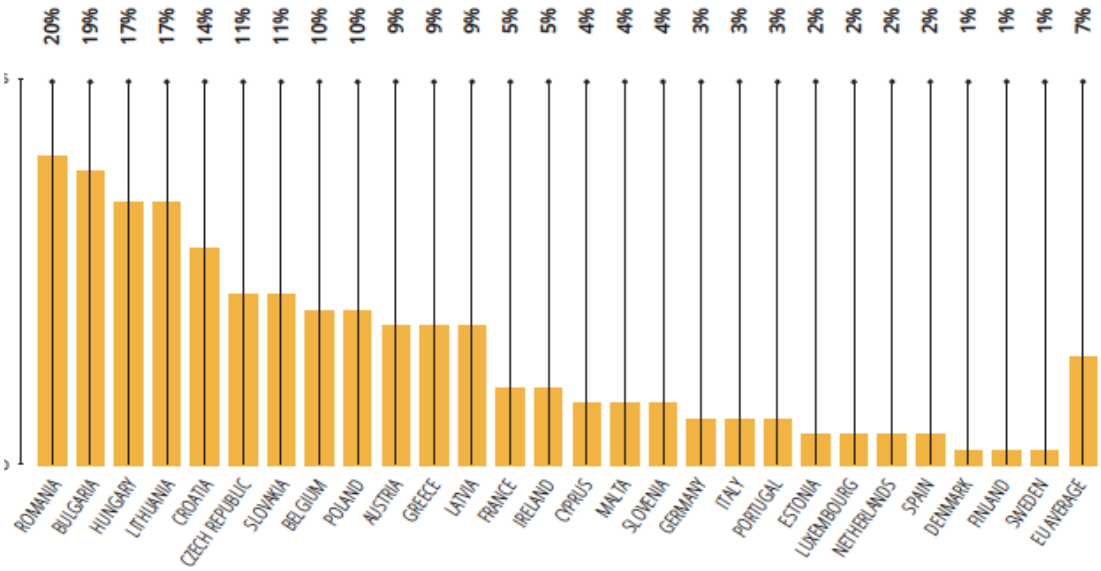
Tabla 3. Experiencias de sobornos

Año	2011	2013	2017	2019
1. ¿Conoce usted personalmente a alguien que haya cobrado sobornos?	---	España 11% EU media: 12%	España 10% EU media: 12%	España 11% EU media 11%
2. ¿ En los últimos 12 meses alguien en España le ha exigido un regalo, favor o dinero por la prestación de servicios públicos?	España 2% EU media: 8%	España 2% EU media: 4%	España 2% EU media: 7%	España 3% EU media 9%
3. ¿Además de los pagos oficiales, ha tenido que hacer un pago extra o un regalo valioso a algún medico o enfermero, o una donación a un hospital?	---	España 0%: EU media: 5%	España 0% EU media: 4%	España 2% EU media 5%

Fuente: Special Eurobarometer 502.

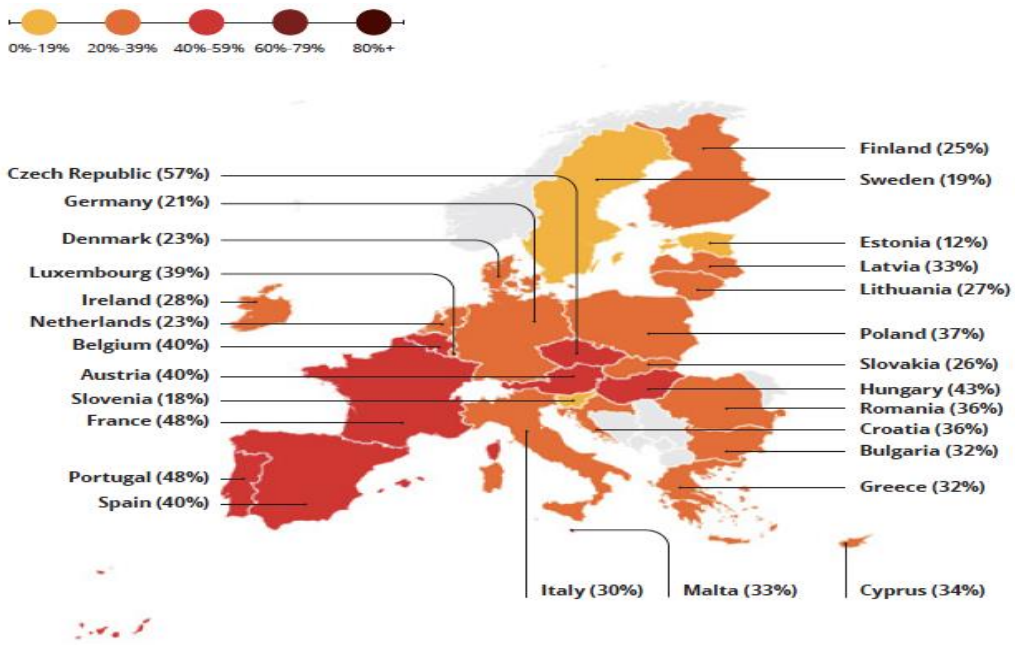
Algo que se confirma en el Barómetro para 2021 de Transparency International, ver gráfico 8.

Gráfico 8: Porcentaje de sobornos por país en Europa



Esta distancia entre sobornos demandados y percepción de corrupción nos lleva a la siguiente barrera, al clientelismo. Cuando se analizan los Eurobarómetros sobre corrupción, se puede comprobar que entre la ciudadanía española existe una alta percepción de que las conexiones y las relaciones privilegiadas con los políticos permiten éxito empresarial y beneficios indebidos a amplias capas de la población. No hay que olvidar que el clientelismo quiebra el principio de imparcialidad y, con ello, la calidad del gobierno (Charron et al., 2015). En términos generales, la corrupción en España (al igual que en Portugal, como destaca Luis de Sousa (2012) no tiene tanto que ver con el soborno como con una serie de otras prácticas y conductas como las conexiones, los enchufes y el tráfico de influencias en las relaciones diarias con la administración pública y con el sector privado. Las conexiones son esenciales en España, no sólo en el sector público sino también en el privado; probablemente por eso el 83% de los españoles pensaba en diciembre de 2019 que el soborno y el uso de las conexiones es la forma más fácil de obtener servicios públicos (este dato incluso ha empeorado con relación a 2017); o aún cree que la única manera de tener éxito en los negocios es tener conexiones políticas: el 63% de los encuestados están de acuerdo con esta afirmación (Eurobarómetro 502, de 2019). En cuanto a la corrupción empresarial, la percepción de la corrupción privada en 2019 ha aumentado en España en 4 puntos porcentuales con respecto a 2017 (del 75% al 79% está de acuerdo con la idea de la corrupción privada generalizada). Además, el 88% de los españoles está de acuerdo en que los vínculos demasiado estrechos entre los negocios y la política conducen a la corrupción (Eurobarómetro 502, de 2019). También sería esencial ver si para la ciudadanía española "el favoritismo y la corrupción obstaculizan la competencia empresarial". En este caso, España es de nuevo, en 2019, uno de los países de la UE donde la mayoría de la gente está de acuerdo con esa afirmación. Los datos del último Barómetro de Transparencia Internacional (TI) han incluido por primera vez preguntas sobre las conexiones. Los datos son muy relevantes, en ellos se puede comprobar cómo España es un país donde las conexiones son muy importantes para conseguir servicios públicos (ver Figura 1)

Figura 1. Las conexiones para obtener servicios públicos: porcentaje de personas que las usaron en los últimos 12 meses.



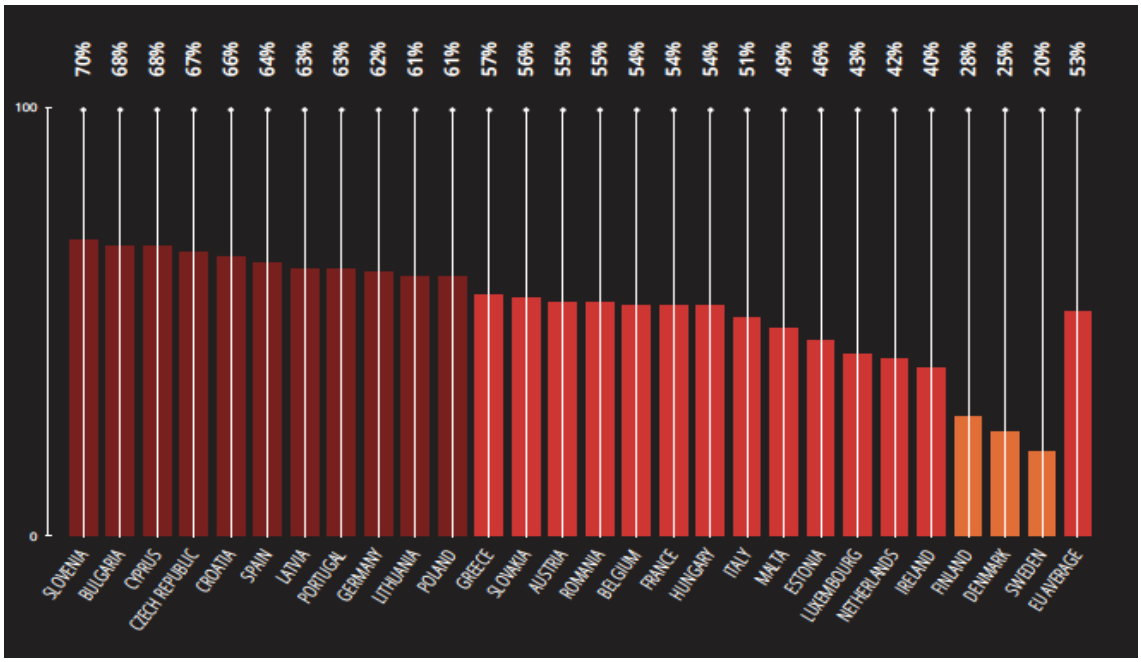
Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2020. Transparencia Internacional

Más allá de los rasgos culturales generales vinculados al particularismo, lo que es cierto es que nuestros partidos políticos, cuando gobiernan, tienden a generar lazos clientelares a cambio de votos. Si a ello añadimos el altísimo número de puestos en la Administración en los que se ingresa por conexiones políticas o el elevadísimo número de puestos de libre designación en nuestras Administraciones, con lo que implica de posible presión partidista en la toma de decisiones, podremos entender que el clientelismo es una rémora importante para el éxito del PNRTR. En suma, con estos datos en mente, creemos que se entiende mejor el riesgo que supone gestionar cerca de 70.000 millones de euros sin que se introduzcan mejores controles contra el clientelismo y la corrupción (Fisman, 2001).

Pero, además, cuando grupos poderosos consiguen que las políticas les beneficien desproporcionadamente gracias a su indebida influencia, los resultados son negativos para la competitividad y la eficiente distribución de recursos; además de deslegitimar la democracia, creando gobiernos que no dan respuesta a las demandas colectivas (OECD, 2021). La captura de políticas es un problema que no por poco estudiado deja de ser relevante como obstáculo para una adecuada gestión del PNRTR. Probablemente, la cuestión más importante en los países desarrollados es la extensión y las características de la corrupción "legal", a saber, el menoscabo de los principios básicos que delimitan los límites entre lo político y lo económico a través de los medios legales, empleados para crear políticas y leyes destinadas a servir a los intereses pecuniarios privados. Para comprender este problema de la captura del gobierno es importante considerar, por ejemplo, cómo el sector financiero, ayudado por las políticas gubernamentales de concesión de rentas, extrajo recientemente ingresos de los sectores no financieros para ayudarse a superar las consecuencias de su comportamiento poco ético (Seldes, 2014). Los riesgos

de corrupción o de malas prácticas asociadas al lobby o cabildeo se encuentran en todas las fases del proceso de elaboración de políticas públicas y de adopción de decisiones públicas (Chari et al, 2010). Algunos ejemplos de prácticas y actividades de cabildeo que podrían estar vinculadas a la corrupción o a prácticas poco éticas son: Financiación ilícita de los partidos políticos para obtener beneficios reglamentarios una vez que los partidos financiados están en el poder (ver caso Gürtel); Puertas giratorias (la práctica de individuos que se mueven entre posiciones en los sectores público y privado) (ver numerosísimos casos de políticos españoles ocupando cargos en consejos de Administración de áreas sobre las que adoptaron decisiones); Captación reglamentaria y técnica (por ejemplo, mediante el control de los grupos de expertos, la financiación de investigaciones sesgadas y de investigaciones para promover las opciones comerciales, o la financiación de reuniones y conferencias profesionales a cambio de un apoyo generalizado a los intereses de los financiadores) (ver la situación en el ámbito sanitario y farmacéutico); Normas y reglamentos que voluntariamente crean vacíos o lagunas para evitar los verdaderos controles (reglamento de dilución) (véanse normas medioambientales o incluso tributarias); Normas y reglamentos que debilitan las restricciones hasta el punto de convertir ciertas leyes en un verdadero ejemplo de escaparate (restricciones debilitantes) (véase la regulación urbanística hasta hace poco); Debilitamiento de los controles y la aplicación de la ley durante la fase de reglamentación (debilitamiento de la aplicación de la ley) (véase el sector financiero: de acuerdo al Banco de España, el Estado perderá finalmente 60.600 millones de euros, el 80% de los 77.000 millones inyectados a la banca en la Gran Recesión); Retrasar la aplicación de las sanciones presionando a los responsables de la toma de decisiones (debilitamiento de las sanciones o devoluciones de ingresos indebidos) (por ejemplo, las compañías eléctricas debían devolver entre 2.500 y 3.000 millones de euros por un mal cálculo de los denominados Costes de Transición a la Competencia, pero no se reclamaron a tiempo y la deuda prescribió) Todo ello expresa un problema de institucionalidad informal que explica la fortísima sensación entre la ciudadanía de que la práctica democrática en España tiende a aislar a los dirigentes políticos de las demandas de la población, y ello en una dimensión incluso más elevada que la que se produce en otros países europeos similares (Fishman, 2020, p. 27). Esto es comprobable, de nuevo, en el Barómetro de TI, ver gráfico 9.

Gráfico 9. Porcentaje de personas que cree que el Gobierno está dirigido por unos pocos intereses y no por el interés general.



No podemos obviar, finalmente, que la ineficiencia en la gestión de fondos europeos o de inversiones es recurrente. Resulta especialmente relevante a nuestros efectos el déficit de eficiencia en el manejo de los fondos del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, donde hasta diciembre 2019 sólo el 40% se había certificado y, según el Banco de España, la ejecución no ha alcanzado el 80% de los recursos. El despilfarro en infraestructuras en España ha sido, «en el período 1985-1995, de 15.217 millones de euros o cerca de un 5% del PIB del año 1995; pero en el período del llamado boom económico o la década dorada (1996-2007), la magnitud del despilfarro alcanzó ya un 20% del PIB de 2007 con 14.732 millones de euros despilfarrados (Romero et al., 2018: 11). Ciertos rasgos de corporativismo y legalismo excesivo, con grupos de veto en las altas esferas burocráticas también podrían explicar la burocratización e ineficiencia de nuestras administraciones (Parrado, 2020). Finalmente, la aún baja presencia de mujeres en los puestos más altos de las Administraciones, del poder judicial o de las grandes empresas acaba de configurar estas patologías de exclusión que hemos enunciado.

VII. Hipótesis de trabajo.

El desarrollo de resiliencia se fundamenta en disponer de un conocimiento rico del contexto del sistema y de los subsistemas relevantes. También resulta necesario conocer la interacción causa-efecto que cada uno genera en el resto de los subsistemas. Así, una vez identificadas las barreras, deberíamos analizar sus causas. Las causas son múltiples, estructurales (desigualdad-asimetrías de poder), culturales (ciertos rasgos de particularismo) e institucionales (Jiménez et al. 2014; Jiménez, 2018; Villoria e Izquierdo, 2020). Nosotros nos centraremos en las causas institucionales, como ya hemos hecho en anteriores estudios, para ver a su luz las fortalezas y debilidades de nuestro marco institucional, aunque como venimos diciendo, también consideraremos las variables estructurales derivadas de las asimetrías de poder. En todo caso, si

el marco institucional está adecuadamente diseñado las barreras son más fácilmente sorteables. Si por el contrario el marco es débil las barreras son muy altas. Numerosos estudios demuestran que las instituciones que mejor afrontarían los riesgos enunciados serían: 1. Las que fomentan la imparcialidad en la Administración pública y la independencia de las instituciones de control (Rothstein, 2011; Dahlstrom y Lapuente, 2018; O'Donnell, 1998); 2. Las que promueven la transparencia y accountability (; Cucciniello et al. 2017; Bovens et al, 2014; Meijer 2013; Hood 2010; Bellver y Kauffman, 2005; Mulgan, 2003); 3. Las que fomentan la integridad en los ámbitos público y privado (Etzioni, 2017; Rotberg, 2017; Svara, 2007; Treviño et al. 1999). 4. Las que promueven coordinación, cooperación y compromiso (Hirschman, 1970; Hoff, 2000; North, 1990; Ostrom, 1990). ¿Cómo están diseñadas y cómo funcionan estas instituciones en España? Este proyecto quiere comenzar por analizar este marco tras hacer una revisión de los datos sobre las barreras o riesgos existentes. Y lo quiere hacer de forma holística y reconociendo su inserción en sistemas complejos.

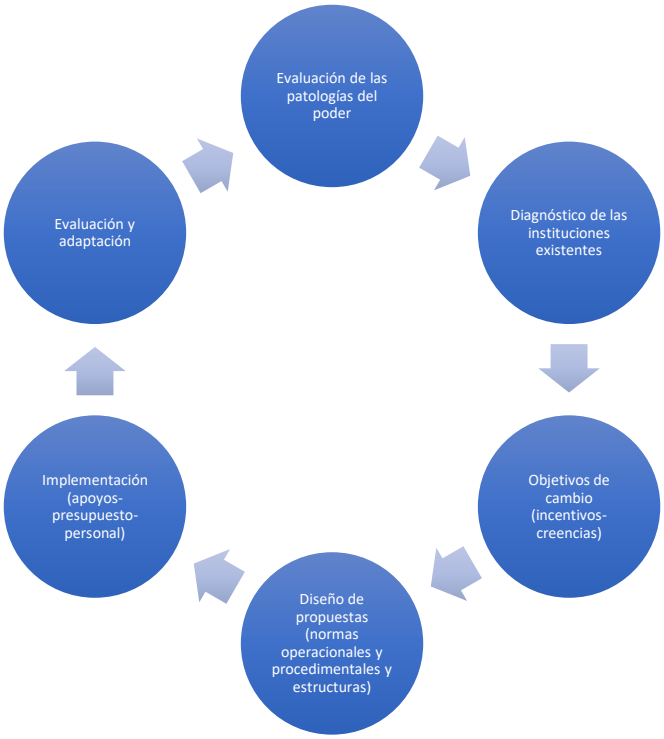
Nuestra primera hipótesis es que las instituciones españolas, en los ámbitos enunciados, adolecen de debilidades que explican el desarrollo de los riesgos/barreras antes descritos y que generarán dificultades para el diseño y gestión eficaz e íntegro del PNRTR. Existen numerosos estudios que relacionan las debilidades en estos ámbitos institucionales con la corrupción y el clientelismo (Villoria, 2020; Lapuente, 2016; Charron et al. 2015; VV.AA, 2018; Jiménez Asensio, 2016, 2017; Palomo, 2018), la captura de políticas (Sansón Carrasco, 2017; Villoria y Jiménez, 2016), o la burocratización e ineficiencia de las Administraciones (Dahlstrom y Lapuente, 2018; Parrado, 2020). Nuestro objetivo es intentar profundizar en las causas del fenómeno, pues hasta el momento encontramos una dispersión en los estudios que no nos permiten desarrollar adecuadamente una teoría suficientemente sólida. Para ello es preciso descomponer analíticamente las diferentes variables y operativizarlas en diferentes espacios institucionales. De aquí surgen cuatro sub-hipótesis: 1. La calidad de los ámbitos institucionales seleccionados es diferente considerando los niveles de gobierno: central, autonómico y local. 2. La calidad de cada uno de los ámbitos es diferente entre los diferentes pilares del sistema social nacional (desde el legislativo, a las empresas, pasando por la Administración o los partidos políticos). 3. La calidad de cada uno de los ámbitos seleccionados es diferente globalmente. 4. Las barreras se manifiestan de forma diversa entre tipos de gobiernos y de pilares.

Creemos que solamente cuando se recoja toda esta información de manera sistemática se podrá hacer un análisis causal que permita contribuir a generar una teoría empírica suficientemente robusta. Hasta el momento han existido estudios muy relevantes, pero falta el análisis holístico del sistema. Con estos datos ya recogidos y analizados podremos tratar de falsar la segunda hipótesis. Nuestra segunda hipótesis es que el PNRTR, considerando las inercias institucionales y los estudios ya existentes del marco institucional nacional, tendrá problemas de captura en su diseño, de clientelismo (y posible corrupción) en su desarrollo

y de inefectividad en su gestión si no se articulan reformas institucionales en las organizaciones (pilares en nuestra terminología) públicas y privadas que se encargarán de llevarlo adelante. Cuando las instituciones no funcionan, siempre hay alguien que parece que gana y muchos que pierden. Para hacer que las instituciones cumplan con sus funciones es necesario rediseñar la arena de políticas y producir transformaciones. Conscientes de la dimensión práctica de nuestro estudio, nuestros análisis incluirán propuestas. Y estas serán siempre sensibles a estas dinámicas de poder y a sus interrelaciones para que tengan utilidad y sean implementables. Será fundamental, para el éxito del proceso, modificar también las creencias y preferencias de los actores, generando cambios en las ideas que guían su conducta y, a ser posible, en los valores. Todo ello se puede hacer a través de normas nacionales formales, del uso de las normas informales, de normas o incentivos de procedencia europea (como ocurre con la protección de los denunciantes de ilegalidades) o internacional (Banerjee, 2007), y de formación y socialización adecuada (BM, 2007, 12-16). Estas reformas deberán realizarse antes y durante el desarrollo del Plan y nuestra intención es auxiliar a generarlas durante la implementación del PNRTR.

Siguiendo el ciclo del cambio institucional (ver Figura 2), nuestro trabajo se centrará en las fases de evaluación de las barreras existentes (fundadas en las patologías del poder), diagnóstico de la calidad institucional y definición de objetivos y propuestas de cambio.

Figura 2. El ciclo de cambio institucional



Fuente: Banco Mundial 2007

VI. Conclusiones

España afronta un reto histórico de recuperación y transformación tras pasar los peores momentos de la pandemia. Para alcanzar dichos fines de recuperación y generación de resiliencia la ayuda económica europea ha sido generosa. Por su parte, la preparación de los planes para gestión de los fondos europeos por parte del Gobierno de España ha superado con buena nota las evaluaciones correspondientes. Ahora toca implementar las inversiones y reformas correspondientes. Tras configurar un marco teórico adecuado y prefigurar, en base al mismo, las barreras existentes a la honesta y eficaz gestión de los fondos, nuestra hipótesis inicial es que el marco institucional de que goza España para la gestión de dichos fondos y la implementación de reformas es aún débil y necesita mejoras. Más aún, que si no se introducen las mejoras podrá haber problemas de captura de políticas y despilfarro. Ello en base a las dependencias del sendero existentes y a las asimetrías de poder que se han consolidado. En todo caso, para poder aportar rigurosamente a una buena gestión de los fondos, será preciso testar las hipótesis a través de una metodología rigurosa y sacar conclusiones que sean fiables, válidas y útiles.

El camino a seguir comenzará con la evaluación de las barreras existentes; para ello se procederá a sistematizar los estudios ya existentes y a actualizar nuestras bases de datos. En esencia, se trataría simplemente de confirmar de forma robusta los riesgos existentes.

El segundo paquete de investigación será el de realizar el diagnóstico del marco institucional de España de forma holística. El diagnóstico se va a desarrollar en tres fases. La primera tratará de aportarnos información sobre la percepción de calidad institucional (en relación con los ámbitos seleccionados previamente) en los niveles sub-nacionales de gobierno. Como quiera que existen más de 8000 municipios y miles de entes públicos, la clave para resolver este problema será la de seleccionar expertos/as y alto/as funcionarios/as con conocimiento del funcionamiento de la Administración local (esencialmente municipios de más de 5000 habitantes) y de cada una de las CC.AA y pasarles una encuesta que trate de aportarnos información sobre la percepción que tienen de la competencia y capacidad en general de los gobiernos que les corresponda analizar, de la imparcialidad con la que trabajan, de los niveles de transparencia y rendición de cuentas, de la integridad instalada en las organizaciones (normas, procedimientos y órganos), de su capacidad de cooperación y coordinación y de su compromiso con la calidad de las instituciones. La segunda fase del segundo paso es la más demandante de tiempo, pues se trataría de hacer un diagnóstico holístico del sistema nacional de integridad. Para ello, adaptaremos un modelo que ha tenido ya antecedentes exitosos en investigaciones sobre reformas institucionales vinculadas a la prevención y lucha contra la corrupción internacionalmente, denominado “marco nacional de integridad”. La tercera fase de este segundo paquete

tratará de conectar los datos extraídos del análisis institucional con las bases de datos previamente generadas, para relacionar, en la medida de lo posible, debilidades y fortalezas institucionales con los riesgos existentes. El análisis de relaciones entre los diferentes riesgos, los diferentes gobiernos y los diferentes pilares permitirá profundizar en las causas de los riesgos y cuáles son las instituciones que deberían reformarse en cada gobierno y pilar (por ejemplo, podría comprobarse que hay más riesgo de captura en el nivel nacional, y dentro del nivel nacional en el pilar legislativo y que ello conecta con debilidades en el control de los conflictos de interés…).

El tercer paquete ya conecta nuestra investigación específicamente con el PNRTR. En este paquete se tratará de analizar las organizaciones del Estado que lideran y gestionan mayoritariamente el plan, las empresas que participan, los medios más importantes (para ver cómo informan del plan) y el poder judicial (para ver cómo viene lidiando con las impugnaciones y demandas existentes) a efectos de comprobar si la hipótesis segunda antes mencionada, que indicaba que habría problemas de captura en su diseño, de clientelismo (y posible corrupción) en su desarrollo y de inefectividad en su gestión, se está cumpliendo o no. Con los datos obtenidos, y en base a nuestra investigación previa, las experiencias internacionales (esencialmente de países semejantes, como Italia y Portugal) y a buenas prácticas consolidadas, se harán propuestas de mejora en cada uno de los ámbitos de análisis.

Bibliografía

- Acemoglu, Aron y Robinson, James A. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Bilbao: Deusto.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, y James A. Robinson (2005) «Institutions as a fundamental cause of long-run growth». En P. Aghion y S.N. Durlauf, eds. *Handbook of Economic Growth*. Vol. 1a: 385-472.

-Alcalá, Fernando. y Fernando. Jiménez (2017) *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España.* Madrid:Fundación BBVA.

-Banco Mundial(2017) *Governance and the Law*. *World Development Report 2017*. Washington D.C.: Banco Mundial

- Banerjee, Abhijit Vinayak. 2007. *Making Aid Work*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Batty M. & Torrens, P. M. 2005. Modeling and Prediction in a Complex World. *Futures* 37(7): 745-766

- Bellver, A. & Kaufmann, D. (2005). Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications. Washington D.C.: The World Bank Discussion Paper.

- Bovens, M., Goodin, R, Schillemans, T. (eds.) (2014) *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press, Oxford.

- Brian A. W., Durlauf, S. & Lane, A. (Eds.). (1997). The Economy as an Evolving Complex System. Reading, MA: Addison-Wesley.

- Charron, Nicholas, Lewis Dijkstra and Victor Lapuente. 2015. “Mapping the regional divide: A measure for assessing quality of government in 206 European regions”, *Social Indicators Research*, 122(2): 315-346.
- Cucciniello, Maria, Gregory A. Porumbescu, and Stephan Grimmelikhuijsen. 2017. “25Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions.” Public Administration Review 77(1): 32–44.
- Dahlstrom, C. y Lapuente, V. (2018), *Organizando el Leviatán*. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos. Bilbao: Deusto.
- De Sousa, Luís (2012) ‘‘Above the Law, Below Ethics’: Some Findings on Portuguese Attitudes Towards Corruption’. In Tänzler, D.; Maras, K. and Giannakopoulos, A. (eds.) *The social construction of corruption in Europe*. Surrey/Burlington: Ashgate, pp. 245-264.
- Dirth, E., Barth, J., Davies, W., Gründahl, M., Hafele, J., Korinek, L., Kiberd, E., Miller, C., (2021) A future-fit recovery? A sectoral analysis of practices for promoting systemic
change in the NRRPs based on the Recovery Index for Transformative Change (RITC). ZOE-Institute for future-fit economies: Bonn.
- Etzioni, A. (2017). The Moral Wrestler: Ignored by Maslow. Symposium: Revisiting Maslow: Human Needs in the 21st Century. Springer: Published online on 10/18/2017. Retrieved December 1, 2017. https://doi.org/10.1007/s12115-017-0200-3.
- Fishman, Robert M. (2020) España in Comparative perspective, en Diego Muro e Ignacio Lago The Oxford Handbook of Spanish Politics, Oxford University Press, Oxford.
- Fisman, Raymond. 2001. “Estimating the Value of Political Connections.” American Economic Review 91 (4): 1095–1102.
- Fukuyama, Francis. (2014). *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. Macmillan.
- Gobierno de España (2020) España Puede. Presidencia del Gobierno, Madrid, octubre 2020. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/espana-puede.aspx
-Goodin, R.E. (1885) The Theory of Institutional Design. Cambridge, Cambridge University Press
-Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline*
in Firms, Organizations, and States. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hoff, K. 2000. “Beyond Rosenstein-Rodan: The Modern Theory of Coordination Problems in Development.” Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics, edited by Boris Pleskovic and Nicholas Stern, 145–76. Washington, DC: World Bank.
- Hood, Christopher. 2010. “Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?” West European Politics 33(5): 989–1009.
- Innerarity, Daniel (2020) *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el Siglo XXI.* Barcelona: Galaxia Gutemberg
- Jiménez, Fernando (2018) La corrupción y los límites del común. En VV.AA. Sociedad civil, cultura y política. En homenaje a Víctor Pérez-Díaz: 199- 213
Aranzadi-Funcas

- Jiménez, Fernando, Manuel Villoria y Mónica García Quesada. “Integrity systems, values and expectations. Explaining differences in the extent of corruption in three Spanish local governments”. *International Journal of Public Administration*, 37:2, 67-82
- Jiménez Asensio, Rafael (2016) *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*. Marcial Pons, Madrid
- Jiménez Asensio, Rafael (2017) *Cómo prevenir la corrupción: integridad y transparencia*. La Catarata, Madrid
- Jones, Bryan D. and Frank R. Baumgartner (2005) *The Politics of Attention. How government prioritizes problems*. The University of Chicago Press. Chicago.
- Kölling, Mario (2021) Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización. Cuadernos de Derecho local, 55, febrero 2021: 14-37.
- Lapuente, Víctor. (ed.) 2016. *La corrupción en España*. Alianza Editorial.
- Longo, F. (2021) La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes. Do Better- Esade: Barcelona https://dobetter.esade.edu/es/gestion-publica-pandemia.
- Luhmann, Niklas (2002) *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad
- MacLeod, W. B. & Pingle, M. 2005. Aspiration Uncertainty: its Impact on Decision Performance and Process. *Journal of Economic Behavior & Organization,* 56(4): 617-629.
- Meijer. 2013. “Understanding the Complex Dynamics of Transparency.” Public Administration Review 73(3): 429–39.
- Michael B. 2004. What Do African Donor-sponsored Anti-corruption Programs Teach Us about International Development in Africa? Social Policy & Administration, 38 (4): 320–345.
-Moe, T (1990) “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”. Journal of Law, Economics, and Organizations 6: 215-253
- Mulgan, Robert (2003). Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies. Basingstoke: Pelgrave.
-North, Douglas. C. (1990) Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Nueva York: Cambridge University Press.
- North, Douglas. C. (2010): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.
- O’Donnell, G., «Accountability horizontal», en *La Política*, núm. 4, 1998, págs.
161-188.
- OECD (2021) Government at a Glance 2021. OECD publishing: Paris. https://doi.org/10.1787/1c258f55-en.
-Olsen, Johan P. (2010) *Governing Through Institution Building*. Oxford: Oxford University Press.

-Ostrom, Elinor. (2005) *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press
-Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action.* Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Palomo, Jesús (2018) The Private Corruption Barometer (PCB) Drafting and piloting a model for a comparative business victimization survey on private corruption in the EU, 2018. University of Trento.
- PARLAMENTO EUROPEO, Next Generation EU A European instrument to counter the impact of the coronavirus pandemic, PE 652.000 – July 2020: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)652000.
- Parrado, S. (2020) Public Administration and its problem-solving capacities. *The Oxford Handbook of Spanish Politics.* Edited by Diego Muro and Ignacio Lago, Oxford, Oxford University Press: 241.257.

- Peters, Guy (1999) *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. Continuum Press.

- Rodríguez-Pose, Andrés and Enrique Garcilazo. 2015. "Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions", *Regional Studies*, 49(8): 1274-1290.
-Romero, Joan.; Brandis, D.; Delgado Viñas, C.; García Rodríguez, J.L.; -Gómez Romero, M.L.; Olcina, J.; Rullán, O.; Vera-Rebollo, J.F.; Vicente Rufí, J. (2018). "Aproximación a la Geografía del despilfarro en España: balance de las últimas dos décadas". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 77, págs. 1-51, http://dx.doi.org/10.21138/bage.2533.
-Rothstein, Bo (2011). The Quality of Government, University of Chicago Press, Chicago.
- Rotberg, R.I. (2017). *The Corruption Cure*. Princeton University Press, Princeton.
- Scott, W. R. (1995) "Symbols and Organizations: From Barnard to the Institutionalists" en Williamson, O.E (comp.) *Organization Theory*, Oxfors: Oxford University Press.
- Sansón Carrasco (2017). Contra el capitalismo clientelar. Ed Península, Madrid
- Svara, J. (2007). *The ethics primer: For public administrators in government and nonprofit organizations.* Jones and Bartlett Publishers, Boston.
- Treviño, L. K., Weaver, G. R., Gibson, D. G., & Toffler, B. L. (1999). Managing ethics and legal compliance: What works and what hurts. *California Management Review,* 41(2), 131-151.

- Tsebelis, George (2000) Veto Players and Institutional Analysis. *Governance*, Vol. 13, No. 4, October (pp. 441–474)

- VV.AA. (2018) *La calidad de las Instituciones en España.* Madrid: Círculo de Empresarios

-Villoria, Manuel y Agustín Izquierdo (2020) *Ética pública y buen gobierno. Valores e instituciones para tiempos de incertidumbre.* Tecnos, Madrid

-

- Villoria, M. (2020) Corruption and Transparency. *The Oxford Handbook of Spanish Politics.* Edited by Diego Muro and Ignacio Lago, Oxford, Oxford University Press: 631-647

-Villoria, Manuel y Fernando Jiménez (2016). "Exploring Citizen's Perceptions of Political Finance and Political Corruption: Lifting the Lid on Legal corruption in España". En Jonathan Mendilow and Ilan Peleg (eds.) *Corruption and Governmental Legitimacy. A Twenty-First Century Perspective*, Lexington Books, Maryland: 93-120

- Villoria, Manuel (dir.) (2014) *Una evaluación institucional del Lobby en España: Análisis y propuestas.* Tirant Lo Blanch- Transparencia Internacional

- Villoria, Manuel (dir.) (2012) *El marco de integridad institucional en España. Situación actual y recomendaciones.* Tirant lo Blanch, Valencia

Reseña biográfica

Manuel Villoria Mendieta es Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (URJC), donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza. Es Director del Máster de Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG)-UIMP y del Máster en Gestión de la Seguridad, crisis y emergencias IUOG-URJC; Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Derecho y Licenciado en Filología; fue becario Fulbright en USA entre 1992/94. Fundador y miembro de la Junta Directiva de Transparency Internacional, capítulo español. Profesor invitado en diversas universidades españolas y extranjeras, consultor para la OCDE, el BID, la Unión Europea, ha participado en distintas comisiones de estudio y reforma de la Administración en España y América Latina. Actualmente, es Presidente de la Comisión de ética del Comité Olímpico Español. Es miembro del Consejo Científico del CLAD.

Fernando Jiménez Sánchez es catedrático de Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad de Murcia (España). Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense (Madrid, 1994) y becario del Instituto de Estudios e Investigaciones Carlos III-Juan March. Ha sido becario postdoctoral Fulbright-SAAS en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de California, San Diego (1999) y autor de varias publicaciones académicas sobre corrupción política, corrupción urbanística, financiación de partidos, consecuencias electorales de la corrupción y calidad de la gobernanza. Ha sido evaluador durante la III Ronda del GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción) del Consejo de Europa, donde sigue siendo experto en políticas anticorrupción, y miembro de la "red de segunda opinión" de los Informes Anticorrupción de la UE publicados por la Comisión Europea en 2014 y 2016. También es experto

en temas de anticorrupción de la red TAIEX de la Comisión Europea y miembro tanto del consejo de participación ciudadana de la Oficina Valenciana Anticorrupción (AVAF) como del consejo asesor de la Fundación Hay Derecho. Tiene 4 sexenios de investigación

Palabras clave

Unión Europea, España, COVID-19, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Fondos Next Generation, Plan nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Instituciones, Asimetrías de poder, Marcos de Integridad, corrupción, captura de políticas, ineficiencia, reformas, buena gobernanza.

Transparency International España

Calle Fortuny, 53 28010, Madrid
Telf: +34 917004106

https://transparencia.org.es

Universidad Rey Juan Carlos
TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA
HAY DERECHO
+Democracia
Una iniciativa ciudadana para mejorar la democracia
COVINFORM
redcllc2
Red en Cultura de la Legalidad y Lucha contra la Corrupción (2)