

GAPP, número 29, julio de 2022

Sección: BLOQUE II: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y EJECUCIÓN DE FONDOS EUROPEOS

Recibido: 03-04-2022

Aceptado: 21-06-2022

Publicado: 14-07-2022

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11078>

Páginas: 72-87



Referencia: Hidalgo-Pérez, M., Manfredi Sánchez, J. L. y Benítez Palma, E. (2022). Capacidad administrativa y absorción de los fondos Next-Generation. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 72-87. <https://doi.org/10.24965/gapp.11078>

Capacidad administrativa y absorción de los fondos Next-Generation

Administrative Capacity and absorption of EU Next-Generation funds

Hidalgo-Pérez, Manuel

Universidad Pablo de Olavide (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8486-1008>

mhidper@upo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Economía por la Universitat Pompeu Fabra y profesor en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Posee investigaciones en capital humano, crecimiento económico, cambio tecnológico y economía regional. Ha sido secretario general de economía y gestor de fondos europeos en la Junta de Andalucía.

Manfredi Sánchez, Juan Luis

Georgetown University (EE.UU)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9129-2907>

juan.manfredi@uclm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático Príncipe de Asturias (Georgetown University, 2021-2024). Es profesor titular de la Universidad de Castilla-La Mancha, donde imparte Periodismo y Relaciones Internacionales. Imparte docencia en la Facultad de Comunicación y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Asimismo, es académico del Observatorio para la Transformación del Sector Público, en el campus de ESADE Madrid, donde se ejecuta el programa en gobernanza y liderazgo político ESADEGov.

Benítez Palma, Enrique

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9184-5719>

enrique.benitez@agenciaidea.es

NOTA BIOGRÁFICA

Economista. Investigador del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG). Ha sido Consejero de la Cámara de Cuentas de Andalucía (2015-2021). Es autor de diversos artículos sobre la transformación digital de la auditoría y sobre la automatización y control de la gestión pública. Es miembro del consejo asesor de la Cátedra de Transformación Digital de la Universidad de Córdoba (UCO).

RESUMEN

En julio de 2020 la Comisión Europea acordó un paquete de ayudas, el denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), por el que España recibiría no menos de 140 mil millones. Para su

gestión, el gobierno desarrolló el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia donde, además, se establecerían no solo las bases de la inversión correspondiente sino de las reformas a aplicar. No obstante, la experiencia reciente de la administración española revelaba una importante dificultad para ejecutar los fondos europeos asociados al Marco Financiero Plurianual 14-20. Esta dificultad, de la que tanto la propia administración española como la Comisión Europea son conscientes, obliga a revisar los determinantes de la capacidad administrativa en nuestro país, así como los posibles cambios necesarios. En este trabajo exploramos la relación entre capacidad administrativa y ejecución de fondos, así como las necesarias acciones que se deben llevar a cabo para mejorar la capacidad y eficiencia de las administraciones en una ejecución de fondos que va a ser determinante para el futuro de España.

PALABRAS CLAVE

Capacidad administrativa; gestión; fondos europeos; ejecución.

ABSTRACT

In July 2020, the European Commission agreed on an aid package, the so-called Recovery and Resilience Mechanism (RRM), for which Spain would receive no less than 140 billion. For its management, the government developed the Recovery, Transformation and Resilience Plan where, in addition, it would establish not only what investment project would be made but also the reforms to be applied. However, the recent experience of the Spanish administration revealed a significant difficulty in executing the European funds associated with the Multiannual Financial Framework 14-20. This difficulty, of which both the Spanish administration itself and the European Commission are aware, forces us to review the determinants of administrative capacity in our country as well as the possible necessary changes. In this paper we explore the relationship between administrative capacity and execution of funds as well as the necessary actions that must be carried out to improve the capacity and efficiency of administrations in the execution of funds that will be decisive for the future of Spain.

KEYWORDS

Administrative capacity; management; European funds; execution.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN UN ESCENARIO EXIGENTE. 3. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ABSORCIÓN DE FONDOS EUROPEOS. 4. ¿QUÉ PODEMOS HACER? 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

En el mes de julio de 2020, la Comisión Europea acordó un paquete de ayudas, el más ambicioso hasta ese momento. Los objetivos de este paquete eran contrarrestar los efectos de la pandemia, así como acelerar la transformación digital y medioambiental de la economía de la UE conforme a nuevos criterios políticos y económicos.

Dentro de este paquete, denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), varios fondos se ponían a disposición de los países europeos para financiar medidas que lograran alcanzar los objetivos propuestos mencionados en el párrafo anterior. De ellos, España recibiría no menos de 140 mil millones de euros, lo que, unido a otros fondos, así como al nuevo Marco Financiero Plurianual 21-27 (MFP21-27), elevaría los recursos disponibles de forma exponencial para los próximos seis años.

No cabe duda de que esta disponibilidad de fondos llevaría a las administraciones públicas españolas, principalmente la central y las autonómicas, ante un reto de magnitud colosal. La gestión de los fondos europeos no es una tarea sencilla y en el último marco financiero, aún no finalizado, las dificultades para lograr un ritmo de ejecución aceptable parecen haber sido mayores, por lo que las dudas sobre el éxito que puede suponer la gestión de dichas cantidades han crecido junto con los fondos asignados. En el plano estratégico, la recepción de fondos obliga a señalar prioridades ligadas al propósito europeo, innovar en la agenda y desarrollar nuevas capacidades de gestión dentro del sector público.

En este escenario cobra una importancia crítica mejorar la capacidad administrativa de la administración pública española. Podemos decir que la capacidad administrativa consiste en el modo efectivo y riguroso de implementación de promesas políticas (El-Taliawi y Van der Wal, 2019) además de que su cruce convenientemente diseñado con la gobernanza limita el espacio para el arbitrio y la mala práctica. Y es que, sin recursos, procesos y valores, la voluntad política se reduce a buenos propósitos (Lapuente, 2015), por lo que es imprescindible definir en detalle los elementos que la componen.

Sin embargo, es evidente que la gestión reciente de fondos europeos demuestra una limitada capacidad administrativa en España. La principal muestra de esta dificultad se puede observar de la senda de ejecución de los fondos europeos asociados al Marco Financiero Plurianual 14-20 (MFP14-20). Del análisis de estos datos resulta más que evidente que las dificultades son en estos momentos mucho mayores que en marcos anteriores. A finales de 2021 la ejecución de estos fondos no supera el 40% cuando tan solo restan dos años para la ejecución y certificación del 60% restante. La incapacidad para ejecutar no es un problema solo europeo, pero indica la incapacidad del sector público para gestionar según qué fondos y aplicarlos conforme al derecho europeo. Este hecho anticipa unas necesidades de cambio en la gestión estratégica (planes, proyectos) y de personal (dirección pública profesional, atracción de talento).

Tanto la Comisión Europea como la administración española son conscientes de estas dificultades y en buena parte se han asociado a la baja capacidad administrativa de nuestras administraciones, siendo definidas estas, según El-Taliawi y Van Der Wal (2019), como el modo efectivo y riguroso que es exigible para lograr una implementación eficaz de las promesas políticas. Por lo tanto, mejorar esta capacidad debe estar en el centro de cualquier respuesta que se quiera ofrecer al enorme reto de gestión e implementación de los fondos europeos en estos próximos años.

Siguiendo los indicadores existentes sobre la capacidad administrativa de las administraciones españolas, estas tienen un enorme margen de mejora. En general podemos identificar a partir de ciertos elementos que son medidos por dichos indicadores que nuestro país no se encuentra muy bien posicionado, siendo en algunos de los sus indicadores parciales uno de los países con peores rendimientos. A pesar de que en Europa tampoco se encuentran muchos ejemplos de eficacia y eficiencia elevada, no es menos cierto que es España uno de los países de Europa que más necesidad encuentran en mejorar sus resultados. La publicación recurrente de indicadores señala un camino de mejoras no atendidas en las últimas dos décadas.

Dicho esto, la relación entre la capacidad administrativa y la gestión y ejecución de fondos europeos está fuera de duda. Además de existir una clara correlación entre ambas, de las que una pequeña muestra se presenta en este trabajo, existen numerosos trabajos académicos que han demostrado que una mayor capacidad está relacionada con una mejor y más rápida gestión (Bachtler y Mendez, 2020 y OCDE, 2020, por ejemplo). Por lo tanto, el reto de España no es solo ejecutar los enormes fondos disponibles en estos años que vienen, sino ser capaz, además, de hacerlo en tiempo y forma mejorando su capacidad administrativa. Es este último, por lo tanto, el reto que permitirá lograr el primero.

Es por ello por lo que en este trabajo desarrollamos el siguiente análisis. En primer lugar, presentaremos el reto de gestión al que España se enfrenta y cómo el logro de este se alcanzará en función de cuál sea la capacidad administrativa. Además, se hará una revisión del concepto de capacidad administrativa, su relación con el del buen gobierno, así como los fundamentos a tener en cuenta para su mejora. En el tercer apartado mostraremos, utilizando los indicadores desarrollados por la Comisión sobre capacidad administrativa, que España se encuentra entre aquellos países con peores registros en esta cuestión. Veremos que este hecho puede explicar el pobre desempeño en la gestión del MFP14-20. Finalmente, y en la última sección, valoraremos cuáles deben ser las acciones que nuestras administraciones deben acometer para lograr una mejor capacidad administrativa, así como una mejor gestión de fondos europeos como es el Next-Generation EU. En el último apartado, exponemos nuestras conclusiones.

2. LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN UN ESCENARIO EXIGENTE

En el mes de julio de 2020 la Comisión Europea acordó un paquete de ayudas, el más ambicioso hasta ese momento, y cuyo objetivo era financiar actuaciones que, por un lado, contrarrestaran los efectos de la pandemia a medio y largo plazo, y que facilitarían la transformación digital y medioambiental de la economía de la UE.

Para ello, se diseñó una serie de instrumentos financieros con los que apoyar tal proceso. Para el más importante, el llamado Next Generation (NG-EU), la Comisión asignó una cantidad total de 750.000 millones

de euros. Se trata de un instrumento financiero de apoyo fiscal que nunca se habría puesto en práctica por la Unión Europea. Tal instrumento, sin embargo, no vendría solo. Así, a esta disponibilidad de fondos habría que sumar, durante el período en el que se habilitaría el mismo, un nuevo marco financiero (MFP21-27), cuya capacidad financiera ascendería a 1.074,3 miles de millones de euros, así como otras iniciativas de apoyo del BCE, el fondo SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, por sus siglas en inglés) para financiar las políticas laborales, o el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

En cuanto a España, tan sólo en lo que respecta a los fondos NG-EU, le corresponden unos 140.000 millones, unos 77 mil millones a fondo perdido y el resto en préstamos. Así, si sumamos los posibles fondos que llegarán con el MFP21-27, nuestro país no gestionará menos de 200.000 millones de euros de fondos europeos entre los años 2021 y 2027. Pero es que además, a esta cantidad hay que añadir los «remanentes» del marco financiero 14-20, aún no finalizado mientras se escriben estas líneas, y con vida hasta 2023, y que rondaría otros 15.000 millones.

Es obvio que la magnitud de las cifras implica que España, y en particular sus administraciones públicas, se encuentran ante uno de los mayores desafíos de gestión pública hasta la fecha. Es por ello por lo que la magnitud de este potencial inversor requerirá de una clara mejora en su gestión para evitar que pueda perderse la oportunidad que representa. La preocupación, sin embargo, nace del hecho de que no es España un ejemplo reciente en cuanto a su capacidad de gestión eficiente de los fondos europeos, y que vendría demostrado por el agotamiento de un modelo de inversiones públicas hasta el marco financiero plurianual que finalizara en 2014.

Es por ello por lo que resulta pertinente explorar las razones que hacen que la capacidad administrativa de España a la hora de gestionar los fondos europeos se encuentre tan alejada de lo deseado. El diagnóstico, compartido por multitud de estudios, se resume en una idea fuerza: el sector público debe acometer una transformación intensa para alcanzar los objetivos de servicio en la nueva economía y sociedad digital.

Buen gobierno y capacidad administrativa

La gobernanza consiste en la acción de gobernar conforme a los principios políticos deseados, de manera que se ejecutan proyectos y planes que son reportados y evaluados de manera sistemática. Comprende una dimensión ética y una perspectiva de largo plazo. Se compone de proyecto político y elección, instituciones y capacidad, políticas públicas y estrategia, talento y financiación. Reúne los aspectos formales (normas, procedimientos) e informales (cultura, burocracia, valores). La gobernanza no garantiza la consecución de dichos objetivos, pero sí facilita la estructura que vertebra las decisiones, asigna los recursos y promueve valores políticos (Rodríguez-Pose y Garcilazo, 2015). Siguiendo la vieja tipología de Diamond y Morlino (2004), la gobernanza afecta a los procedimientos (normas formales informales), los contenidos (decisiones y prioridades políticas) y los resultados (indicadores, evaluación y *value for money*). Sobre los indicadores que conforman el índice de calidad del gobierno, es imprescindible consultar el trabajo de Charron et al. (2021).

La buena gobernanza se identifica con resultados políticos, económicos (North, 1990) y sociales acordes con unas políticas públicas predefinidas. La gobernanza no es constructo cerrado, sino que depende del contexto administrativo, político y territorial. Su carácter instrumental sirve al objeto, esto es, la gobernanza se promueve para que las políticas públicas alcancen el fin para el cual fueron diseñadas y ejecutadas. Por eso, es resultado de las instituciones y el marco jurídico (normas, valores, historia), la estructura sociodemográfica (participación en la vida pública, movimientos sociales), la cultura administrativa (grado de aceptación de la innovación o el cambio) y actos individuales (liderazgo). La perspectiva comparada facilita la identificación de factores determinantes en el desarrollo político y jurídico de la administración pública (Acemoglu et al., 2001).

En la literatura, la gobernanza es objeto de debate. Para Rothstein (2011), la gobernanza contiene una visión ética (imparcialidad e integridad) y tecnocrática (efectividad de las decisiones e impacto social). El pragmatismo de Johnson y Koyama (2017) sostiene que no hay gobernanza sin capacidad operativa para recaudar impuestos, hacer cumplir la ley y proveer bienes públicos. Innerarity recuerda que la gobernanza principia en la capacidad de responder ante la complejidad (Innerarity, 2020).

En el ámbito operativo, la gobernanza requiere mecanismos jurídicos, institucionales y procedimentales (Wauters, 2019). Estos mecanismos conforman la «capacidad administrativa» que incorpora criterios de eficacia y eficiencia en la ejecución de las tareas encomendadas (Comisión Europea, 2021). Los sistemas de gobernanza mejoran los resultados de capacidad administrativa (Bäck y Hadenius, 2008) en distintos

niveles de decisión: la elección de políticas públicas contrastadas y basadas en evidencias, la planificación estratégica, el compromiso financiero plurianual y vinculado a proyectos e iniciativas de largo plazo, la selección de proyectos conformes al marco general de actuación política y alejados de la *fast-food policy* (Peck y Theodore, 2015), la gestión financiera, la coordinación multinivel, la evaluación de los proyectos y la gestión del conocimiento, así como la promoción de la dirección pública profesional.

La capacidad administrativa consiste, pues, en el modo efectivo y riguroso para la implementación eficaz de las promesas políticas, por lo que es exigible a la administración el desarrollo de estas capacidades (El-Taliawi y Van der Wal, 2019). El rendimiento de las decisiones políticas puede medirse con indicadores económicos comparables entre administraciones (Everest-Phillips, 2018), aunque se obvian criterios políticos. En otro orden, el cruce entre gobernanza y capacidad administrativa reduce el espacio para el arbitrio y la mala práctica. El desarrollo instrumental de la capacidad administrativa crea barreras a la corrupción mediante la producción de información pública, la vinculación entre proyectos y evaluación, la incorporación de racionalidad económica en la creación de valor público, así como en la trazabilidad de la toma de decisiones (Jiménez, 2017).

En suma, la capacidad administrativa refleja las decisiones estratégicas y las prioridades políticas. Sin recursos, procesos y valores, la voluntad política se reduce a buenos propósitos (Lapuente, 2015). Por eso, es necesario detallar los elementos que la componen. El primer análisis corresponde a la estructura de gobernanza de las instituciones, que explica quién y cómo se toman las decisiones, cómo se asignan responsabilidades y cómo se evalúan los resultados (Egeberg y Trondal, 2018). La gobernanza anticipa pautas de comportamientos, así como los incentivos para el cumplimiento de los objetivos. La arquitectura institucional encauza proyectos y programas, de manera que reduce la incertidumbre en la toma de decisiones. Se identifican funciones y las responsabilidades, así como los hitos intermedios de ejecución.

El segundo es la propia constitución organizativa, que comprende el diseño de las tareas, la ejecución, la cadena de responsabilidades y otras directrices de índole interna (Ramíó, 2016). Complementa el aspecto anterior, ya que facilita la comprensión de la decisión política como un proyecto, no como una sucesión de decisiones aisladas. La dirección por proyecto no se rige por un criterio de evaluación *ex ante*, basado en criterios jurídicos de cumplimiento previo de las condiciones de ejecución, sino en el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos (Manfredi, 2017).

Seguidamente, se examina el factor talento. Las personas son determinantes en la ejecución de los proyectos. Incluye los tipos de contrato, el grado de flexibilidad organizativa, el grado de formación y adaptación a las nuevas necesidades del servicio, así como la capacidad de contratación, reorganización o ajuste.

La cuarta dimensión de examen es la propia gestión y administración interna, esto es, el manejo de sistemas y herramientas que permitan sistematizar tareas, aminorar riesgos, incorporar los procesos de calidad total.

Cada uno de los elementos plantea problemas no resueltos y externalidades específicas, ya que la capacidad administrativa no se puede improvisar. La elección de un modelo de gobernanza y la asignación de recursos consume recursos y, sobre todo, supone desestimar otros modelos y proyectos. La capacidad administrativa no crea la realidad ni determina el resultado final, pero sí contribuye a conformar el mapa de decisiones, recursos y planes de acción.

La tarea de pensar la estrategia es compleja. Se identifican problemas de ejecución en cada uno de los cuatro niveles arriba mencionados. En la gobernanza, la injerencia política se concreta en la elección de proyectos no motivados o sin el suficiente respaldo o evidencia (Almendares, 2011). Son proyectos sin impacto transformador en la sociedad o sin relevancia. La rendición de cuentas no alcanza los estándares exigidos, a menudo, por la falta de transparencia en los procedimientos. La planificación se resiente porque la información no fluye como debiera.

En relación con la estructura de la organización, se señala la mala distribución de las tareas o la falta de claridad expositiva (para qué se realiza tal o cual proceso). El mal diseño dificulta la coordinación, más aún, actúan distintos niveles administrativos o territoriales. El proyecto no llega buen puerto cuando las estructuras son rígidas o responden a criterios de evaluación *ex ante* sin capacidad de rectificación. Esta función anticipa la necesidad de contar con capacidades de liderazgo y gestión de personas, dos atributos ausentes en el actual modelo de dirección pública profesional.

En el ámbito del talento, la falta de dotación de personas y recursos materiales dificulta la ejecución de los proyectos. Preocupa la escasa formación continuada vinculada a las nuevas técnicas de dirección de personas y administración de proyectos, contenidos alejados de la realidad administrativa española. En

el caso particular de los fondos europeos, esta carencia se concreta en la ausencia de formación actual y orientada a la gestión de proyectos (Campos, 2021). En la capacitación convergen distintas necesidades formativas: conocimiento de la disciplina, capacidades de liderazgo y gestión de equipos, incorporación de nuevas tecnologías, revisión estratégica de los procedimientos y revisión de los criterios de evaluación (rendimiento, coste-beneficio, comunicación social). Por otro lado, es fundamental trabajar en la motivación de los trabajadores, ya que sin ella es imposible garantizar el éxito en la gestión de los fondos. La motivación añade nuevas tareas de gestión a los directivos públicos, que deben conocer la situación de estrés pospandémico o las limitaciones del teletrabajo.

La cuestión organizativa interna subraya la necesidad de monitoreo y evaluación sistemática de los resultados. Los planes de acción se concretan en hitos, manuales de acción o respuestas previstas ante las contingencias. En el ámbito europeo, la evaluación compromete la gestión de los fondos (mide el éxito de los programas), incrementa el impacto social (visibilizar lo conseguido) y reduce la corrupción (reduce la arbitrariedad o las compras no justificables conforme a la norma del proyecto).

Ante los cuellos de botella o dificultades, la respuesta desde la Comisión Europea (2021) consiste en la mejora de la gestión pública en tres niveles. En el ámbito organizativo, se aboga tres medidas: diseñar una estructura de gobernanza, dotarse de recursos materiales y talento y sistematizar las decisiones conforme a criterios preestablecidos. La apuesta por la planificación estratégica simplifica la toma de decisiones, dificulta la corrupción y alimenta la confianza social hacia las instituciones.

3. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ABSORCIÓN DE FONDOS EUROPEOS

Como se ha explicado, la capacidad administrativa puede facultar a los países a la gestión de, como es el caso de que nos atañe, los fondos europeos. Es por ello, y como no puede ser menos, la preocupación de la Comisión Europea sobre esta cuestión es elevada. En los últimos años esta tendencia ha ido creciendo dada las dificultades mostradas para la ejecución de algunos países, preocupación que se amplifica, sin duda, ante el reto que supone la gestión de una cantidad ingente de recursos nunca antes puesta al servicio de los países.

Así, es relevante conocer y establecer pautas de mejora para la absorción de estos recursos. En este sentido, y desde el punto de vista del análisis, es interesante conocer cuál es la capacidad de absorción a través de la capacidad administrativa de los países. Es por ello que el seguimiento de indicadores que aproximen esta dificultad es fundamental si lo que se quiere proponer es la mejora en la prescripción de opciones de reformas.

Para realizar esta aproximación, hemos empleado los datos disponibles en www.opentender.eu para el periodo 2009-2020 y que elabora la Comisión Europea. Esta elección limita el estudio de caso, pero parece suficiente, metodológicamente, para comprender las dinámicas de ejecución. El estudio, además, nos permite apuntalar futuras comparaciones.

El indicador sintético de capacidad administrativa elaborado por la UE, y que se basa en los datos sobre contratación pública asociados a fondos europeos, está compuesto, a su vez, por seis indicadores parciales. Estos indicadores miden respectivamente lo siguiente:

- Centralización de las decisiones de contratación, sugiriendo que la contratación centralizada y gestionada por un organismo de contratación central dentro de las administraciones responsables supone necesariamente una buena práctica y mejora y favorece la capacidad administrativa de la licitación.
- El uso de acuerdos marco, lo que implica «un acuerdo entre uno o más poderes adjudicadores y uno o varios operadores económicos y cuya finalidad es establecer los términos que rigen los contratos al ser adjudicados durante un período determinado, en particular en cuanto al precio y, en su caso, a la cantidad previsto»¹. Se sostiene así que la existencia de un acuerdo marco implica una buena práctica y favorece la capacidad administrativa.
- El uso de la contratación electrónica.
- El uso de reglas de la Organización Mundial del Comercio para la publicidad y diseño de las opciones de contratación.
- El uso del inglés como idioma de publicidad y promoción.

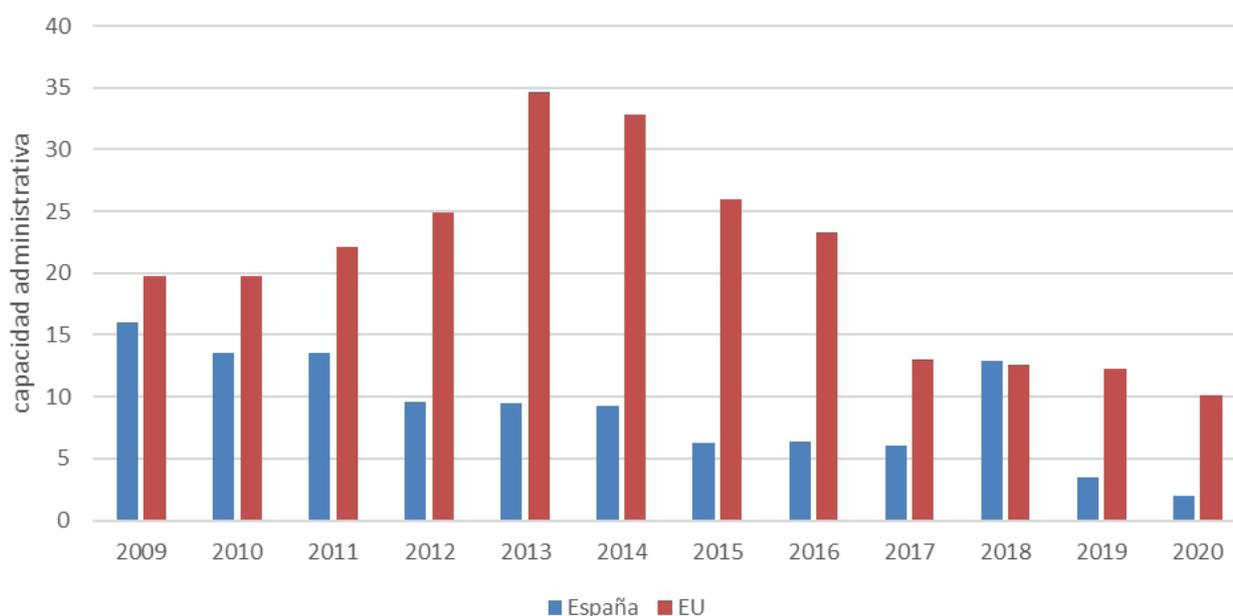
¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_16.pdf

- Discrepancias entre la publicación de las licitaciones y su resolución. En concreto, las discrepancias entre los anuncios de licitación y adjudicación de un contrato se medirían como el porcentaje de campos con valores diferentes en los anuncios de licitación y en los de adjudicación del contrato relacionados con una licitación determinada.

El interés de estos indicadores es que la Comisión en su portal de *Opentender data* ofrece para cada registro de licitaciones y desde el año 2009 una valoración de todos y cada uno de estos. El reto del sector público consiste en extraer lecciones que pueda servir para la gestión de los nuevos proyectos, de modo que sedimenten cambios graduales en la administración y su capacidad administrativa.

Pues bien, analizando algunos de estos datos nos encontramos con algunas observaciones de interés. En primer lugar, la figura 1 muestra una peor capacidad administrativa española comparada con la media europea. Así, y aunque en ambos casos se detecta una tendencia decreciente, lo que implica una menor capacidad administrativa a lo largo del tiempo (a excepción de un año 2018 que parece errático y que coincide además con el año de la entrada en vigor en España de la reforma de la ley de contratación pública), España muestra en base a estos indicadores un valor alarmantemente bajo. Mientras que en 2020 la Unión Europea mostraba un valor de 10, inferior al 35 de 2013, en España apenas se alcanzaban los 3 puntos sobre 100. Es evidente que existe una enorme capacidad de mejora.

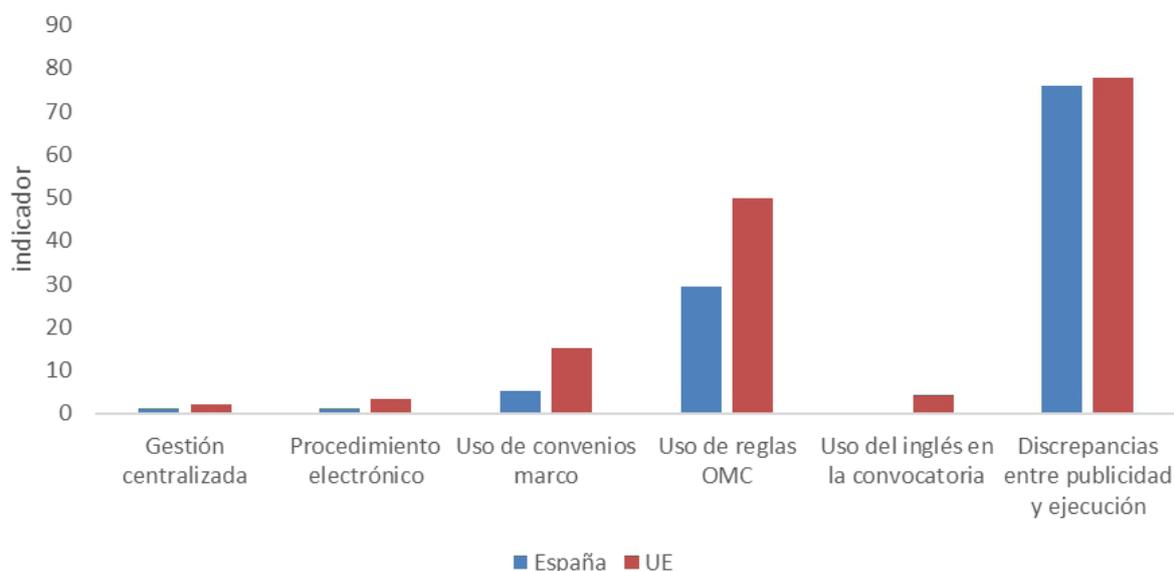
FIGURA 1. EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA, EU Y ESPAÑA (2009-2020)



Fuente: www.opentender.eu

En cuanto a cada uno de esos indicadores que se incluyen dentro del cálculo del indicador sintético mencionado, todos demuestran, de nuevo, unos valores extremadamente bajos, exceptuando el uso de reglas OMC, resaltando por ejemplo el elevado porcentaje de discrepancia que, en este caso y para este indicador, opera en el sentido contrario, es decir, que su alto valor muestra una baja capacidad administrativa. Así, España muestra en todos los indicadores salvo este último mencionado, valores que resultarían en una menor capacidad administrativa que la de la media de nuestros socios europeos.

En cuanto a la capacidad administrativa para las diferentes administraciones públicas españolas (figura 3), existen pocas diferencias entre éstas. El uso de centros de gestión centralizada de la ejecución prácticamente es inexistente, el uso del procedimiento electrónico es marginal en todos los casos, existe un uso de procedimientos conformes a las reglas OMC algo mayor en las CC.AA, pero en todos los casos con poco uso del inglés y, finalmente, con elevadas discrepancias según las descritas entre las fechas de licitación y adjudicación, incluso mayores que a nivel estatal.

FIGURA 2. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA POR INDICADOR, ESPAÑA Y UE (2020)Fuente: www.opentender.eu

En cuanto a estos resultados, como se ha avanzado, no son ajenos a aquellos que velan por el cumplimiento de los compromisos de elaboración, ejecución y justificación de los fondos europeos a nivel administrativo. Pero tampoco lo ha sido a nivel académico. Así, desde hace ya tiempo, la literatura ha logrado establecer un claro vínculo entre capacidad administrativa y ejecución de los fondos europeos dando por lo tanto una explicación a las cifras antes mostradas.

TABLA 1. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA POR ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA (2020)

	Gestión Centralizada	Procedimiento Electrónico	Uso reglas OMC	Uso de inglés en convocatorias	Discrepancias entre publicidad y adjudicación	Uso de Convenios marco
Agencia Nacional	0,0	1,5	1,0	0,0	90,8	1,0
Autoridad Nacional	0,1	0,4	14,3	0,0	89,9	5,4
Otras Entidades	0,7	0,2	22,2	1,4	87,7	10,3
Organismos Públicos	0,3	0,3	32,3	0,9	83,1	9,8
Agencias Regionales	0,8	0,1	37,7	2,2	85,9	8,6
Autoridades Regionales	1,2	0,4	34,2	0,1	87,6	12,2

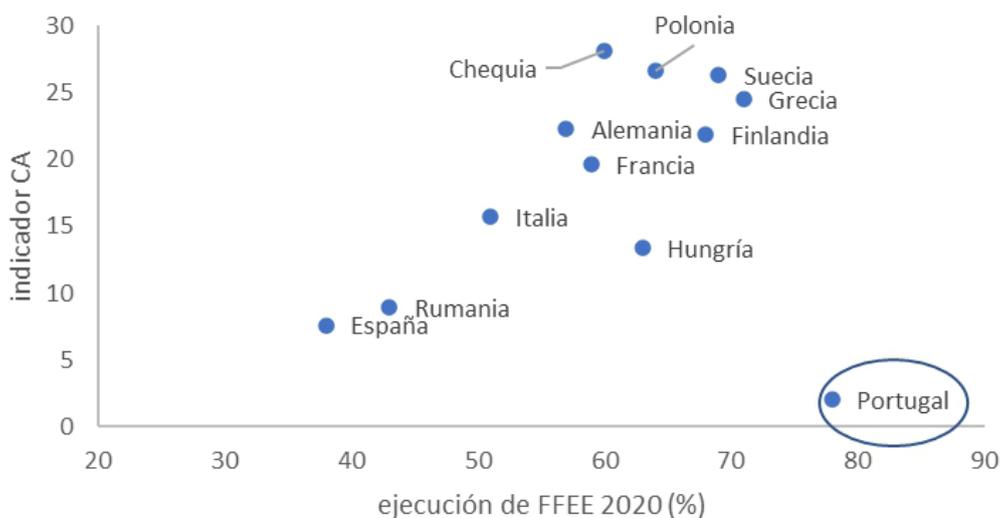
Fuente: www.opentender.eu

Así, por ejemplo, Milio (2007) encontraba que, para las regiones italianas que muestran claras y definidas limitaciones en la ejecución de fondos europeos desde hace lustros, la capacidad administrativa de las mismas desempeñan una clara correlación con el nivel de ejecución de fondos europeos. A similar conclusión e igualmente para Italia llegan Terracciano y Graziano (2016). En otro trabajo, Tosun (2014) evalúa los determinantes de la absorción de los fondos europeos a nivel de estados para el marco financiero 2000-2006. Lo que encuentra es que, entre otros determinantes, la capacidad administrativa es importante a la hora de explicar las diferencias observadas de tal modo que, a mejor capacidad, mejor absorción. Otros trabajos, como el de Hapenciuc et al. (2013), Bachtler et al. (2014) o Incaltarau et al. (2020) encuentran similares resultados. De hecho, parte del interés en esta relación ha aumentado en las últimas décadas como

consecuencia no solo del reto que no solo supone gestionar estos fondos sino por el conocimiento que para la Comisión implica la cada vez mayor complejidad en esta gestión de estos fondos.

Como muestra, aunque sea solo meramente descriptiva, es de utilidad la figura 3. En ella se muestra la relación entre el indicador de capacidad administrativa y la ejecución de los fondos europeos en los diez países con mayor cuantía presupuestada en el marco financiero plurianual 14-20². Como se puede comprobar, existe para estos países una cierta relación positiva. En aquellos países donde la capacidad administrativa es mayor se observa un mejor ritmo de ejecución en los fondos asignados en el MFP 2014-2020. Resulta, sin embargo, fuera de esta relación el dato para Portugal que, a pesar de disponer de unos valores muy bajos para la capacidad administrativa sí presenta ritmos de ejecución significativamente elevados.

FIGURA 3. RELACIÓN ENTRE CA VS EJECUCIÓN DE FFEE 2020



Fuente: www.opentender.eu, Comisión Europea y elaboración propia.

4. ¿QUÉ PODEMOS HACER?

Es evidente, a la luz de los datos y a la evidencia encontrada, que es absolutamente necesario llevar a cabo acciones que faciliten y mejoren la ejecución de los fondos, sean provistos por la Unión Europea o no. Particularmente, y por los plazos que los primeros conllevan y que se traslada a una exigencia temporal mayor, esta necesidad de mejorar la calidad y rapidez de la gestión es claramente mayor.

Esta preocupación, tal y como se ha adelantado, para mejorar la capacidad administrativa que logre una ejecución más eficaz y eficiente de los fondos europeos no es un asunto nuevo. En España esta preocupación ha sido compartida con la Comisión. Así, y ya en 2014, la Dirección General de Fondos Europeos planteaba el «refuerzo de la capacidad administrativa de las autoridades involucradas en la gestión y control de los programas y, en su caso, de los beneficiarios» como eje número 15 del documento titulado «Elementos para la elaboración del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020».

En dicho documento, la Dirección General ponía de manifiesto que «la Comisión considera adecuada la capacidad administrativa de España para gestionar Fondos de la UE, tanto a nivel autonómico como central, incluidas las autoridades de gestión, los organismos intermedios, los beneficiarios y los distintos actores» (Dirección General de Fondos Europeos, 2014, p. 3). No obstante, los nuevos elementos introducidos en el periodo 2014-2020 como son, por ejemplo, el marco de rendimiento, el refuerzo de la evaluación de impacto, un mayor uso de instrumentos financieros, etc., podrían conllevar, como así parece que ha ocurrido, la necesidad de reforzar determinadas áreas, con las correspondientes necesidades de formación y actualización de capacidades.

² Dada la existencia de evidencia que vincula ambas variables en este ejercicio solo se ha predispuesto un ejemplo visual de lo que se pretende comentar. Más aún, solo han tomado los países con mayor dotación presupuestaria con cargo a dichos fondos a modo de evitar comportamientos extraños en una gestión de fondos que depende no solo de la CA sino además de otras variables como puede ser, por ejemplo, dicha cuantía o el tamaño del país.

Como primera lección aprendida del período 2007-2013, se menciona que «el refuerzo de la capacidad administrativa no se basa únicamente en el aumento de los medios humanos dedicados a las diferentes áreas de gestión, sino en la preparación adecuada de los efectivos existentes de manera que aumente su eficacia. La formación continua debe ser, por tanto, una prioridad y un instrumento eficaz para que los diversos actores que participan en la gestión de los fondos se adapten a los cambios y novedades de la reglamentación comunitaria» (Dirección General de Fondos Europeos, 2014, p. 3). Asimismo, el documento de referencia presta especial atención a otros aspectos, como el refuerzo en el ámbito de la inspección y el control, y la mejora en el terreno de la prevención del fraude y la prevención de irregularidades. Estas líneas deben relacionarse con la obligación de contar con Planes de Integridad en el nuevo escenario de Fondos Next Generation.

El documento finaliza con un apartado dedicado a los nuevos retos a tener en cuenta para el período 2014-2020 que ahora finaliza. En coherencia con la evolución de la ejecución en este MFP14-20, cabe destacar que el análisis señala que se han identificado algunos nuevos elementos especialmente relevantes en los que se considera necesario incidir para mejorar la capacitación de las unidades gestoras, organismos intermedios y/o beneficiarios potenciales. Estos elementos son los siguientes:

- Enfoque a resultados: seguimiento, indicadores, marco de rendimiento.
- Evaluación de impacto.
- Introducción del gasto privado en la cofinanciación nacional.
- Mayor uso de los instrumentos financieros.
- Gestión financiera: las cuentas anuales.
- Uso de las nuevas aplicaciones informáticas de gestión.
- Inspección, control y reducción de irregularidades.

Asimismo, la reducción del número de organismos intermedios en 2014-2020 respecto al período anterior ha elevado sustancialmente los volúmenes de ayuda gestionados por cada uno de ellos, lo que tendría que haber requerido una adaptación, de forma proporcional, de los recursos dedicados a tal fin en dichos organismos, especialmente aquéllos que gestionan líneas de ayudas o instrumentos financieros.

En marzo de 2022, un nuevo documento toma el relevo del anterior. Se trata de la Hoja de Ruta de refuerzo de la capacidad administrativa (HR Eureca), que forma parte de la programación de los fondos europeos para el nuevo Marco en el período 2021-2027. En efecto, «el Informe del Semestre Europeo sobre España 2019, en su Anexo D, señala la necesidad de mejorar la capacidad administrativa de la Autoridad de Gestión, los organismos intermedios y los beneficiarios de los fondos de la UE del período 2021-2027 a través de la elaboración de una hoja de ruta de refuerzo de la capacidad administrativa». Señala textualmente dicho Anexo, entre los factores para una aplicación eficaz de la política de cohesión, la «mejora de la capacidad administrativa de la autoridad de gestión, los organismos intermedios y los beneficiarios para ejecutar los fondos de la UE de forma transparente y coordinada, incluyendo (cuando sea pertinente) una hoja de ruta sobre el desarrollo de la capacidad administrativa, y la supervisión de la autoridad de auditoría [la IGAE en el caso de España] sobre los organismos regionales» (Dirección General de Fondos Europeos, 2020, pp. 1-3).

Como continuación a esta recomendación del Anexo D, la Comisión Europea ha elaborado un «non paper» en el que analiza la necesidad de reforzar esta capacidad y establece las acciones que debe realizar España. De este documento [*Non Paper on strengthening administrative capacity in Spain (2021-2027)*], que se menciona, aunque no es público, se destacan los siguientes argumentos para sustentar la necesidad de reforzar la capacidad administrativa en la gestión de los fondos de la Política de Cohesión en España:

- El volumen de FEDER se ha incrementado y sin embargo las estructuras administrativas no lo han hecho en la misma medida. Por otro lado, la Administración Central no cuenta con información sobre la formación llevada a cabo por los organismos intermedios regionales. Ambos argumentos han sido extraídos de un estudio previo realizado por la Comisión Europea³.
- El Índice Regional de Competitividad confirma que España se encuentra por debajo de la media europea en la calidad de las instituciones.
- En 2019, el *Single Market Scoreboard* de la CE señala que los resultados de España en el área de contratación pública son insatisfactorios.

³ Comisión Europea (2014).

En este mismo documento, se realizan algunas recomendaciones para el refuerzo de la capacidad administrativa en nuestro país, entre las que destacan:

- Realizar una evaluación para identificar las necesidades de refuerzo de la capacidad administrativa en los distintos organismos involucrados en la gestión de los fondos estructurales.
- En base al análisis anterior, desarrollar una Estrategia de capacitación administrativa en la que se recojan todas las medidas necesarias para su refuerzo.
- En línea con esta Estrategia, se deben mantener las instituciones y herramientas existentes que den apoyo a la capacidad administrativa haciéndolas más eficientes. No se deben crear nuevas instituciones o herramientas.
- La capacidad administrativa se debe reforzar en todos los objetivos políticos, sectores económicos y niveles administrativos, con distintas modalidades de intervención según cada caso. Para ello se insta a utilizar métodos habituales en España o en otros Estados Miembros como Comunidades de buenas prácticas (*Community of Practitioners*), redes, etc.

El refuerzo de la capacidad administrativa también está presente en el Policy Briefing de ESADE de octubre de 2020, titulado «Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos». Este importante documento señala que «será razonable esperar que gestionar una cartera de proyectos cuatro veces superior en términos de inversión a lo experimentado en un marco como el 14-20 puede poner en serios problemas a la administración española, a falta de una adecuada planificación previa. Por ello es imperativo seleccionar ex-ante, incluso a nivel micro, cada proyecto a financiar, con presupuestos estimados e incluso plazos de ejecución, justificando dicha selección en base a capacidad. Dicho en otras palabras, aunque el diseño y la gobernanza del plan sean desarrollados por una oficina central, la selección de los proyectos finales deberá realizarse siguiendo, entre otros criterios, el de la capacidad de gestión de los centros administrativos» (Hidalgo, 2020, p. 8).

Para señalar el camino que debe ser definido, la Comisión Europea ha publicado un útil documento que reúne un conjunto práctico de herramientas que marcan la hoja de ruta a seguir para el refuerzo de la capacidad administrativa. En el contexto de la gestión de los fondos, la capacidad administrativa se refiere a la capacidad de una administración pública de gestionar y utilizar los fondos de la UE eficazmente a lo largo del ciclo de inversión y contribuir así a la aplicación satisfactoria de la política de cohesión europea. La experiencia demuestra que los Estados miembros y regiones de la UE con instituciones débiles experimentan dificultades significativas para absorber los fondos europeos disponibles y utilizarlos de la mejor manera posible. En este sentido, llama la atención que la Comisión Europea, en 2022, recurra a un concepto procedente del ámbito de las ayudas o la cooperación al desarrollo para fortalecer la capacidad de sus Estados miembros en relación con la tramitación, gestión y ejecución de fondos europeos.

Según esta hoja de ruta basada en herramientas prácticas (*Roadmap Practical Toolkit*), la capacidad administrativa para gestionar los fondos se asocia a los siguientes factores:

1. Estructuras: la arquitectura para el establecimiento de un programa, con una clara asignación de responsabilidades y funciones a las autoridades de gestión, organismos intermedios y otros organismos clave, así como sus interrelaciones, determina en buena medida la eficiencia del mecanismo de ejecución de un programa.
2. Recursos humanos: garantizar la disponibilidad oportuna de personal experimentado, capacitado y motivado es un factor clave del éxito en la gestión de los fondos.
3. Sistemas y herramientas: esto implica la disponibilidad de instrumentos, métodos, directrices, manuales, sistemas, procedimientos, formularios, etc. Todos ellos constituyen elementos auxiliares para el trabajo que pueden contribuir a que el sistema funcione de forma más eficaz. Los sistemas y herramientas reducen la vulnerabilidad de las organizaciones ante problemas como la rotación de personal, disminuyen el riesgo de fallos en el funcionamiento y mejoran la eficacia global.

Por lo tanto, las administraciones que gestionan fondos de la política de cohesión se enfrentan a retos que pueden ejercer un gran impacto en su rendimiento. Los retos pueden ser internos, externos (no controlables), transversales o sistémicos.

Los retos internos incluyen las capacidades, las competencias y la motivación del personal; una imagen atractiva de las administraciones como empleadores a fin de evitar una elevada rotación de personal; la estructura organizativa, y las normas de procedimiento. Las administraciones deben contar con directivos al

mando con las capacidades de liderazgo adecuadas, así como establecer un sistema de contratación y de gestión/promoción profesional basado en el mérito. Además, deben establecer normas simples y evitar la sobreregulación nacional respecto a las normas europeas.

Los retos transversales o sistémicos también deben abordarse. Esto implica hacer hincapié en la planificación estratégica; la rendición de cuentas del rendimiento por parte de los responsables de la toma de decisiones y directores; la garantía de la transparencia y el uso de datos abiertos para mantener o aumentar la confianza de la ciudadanía en la administración pública y prevenir, detectar y solventar el fraude y la corrupción; así como la implicación en la coordinación e interacción con partes interesadas internas y externas.

Para diseñar una correcta hoja de ruta que pretenda alcanzar los objetivos deseados en materia de fortalecimiento de las capacidades administrativas de los distintos niveles de gobierno con responsabilidades en la ejecución de los fondos europeos, es adecuado utilizar como base el marco analítico de la OCDE.

Este marco parte de cuatro grandes pilares, a partir de los cuales se proponen diversas buenas prácticas que se pueden utilizar como guía. Estos pilares son el personal (*people*); la organización; la planificación, la implementación y la coordinación; y los beneficiarios y partes interesadas (*stakeholders*).

En el primer pilar, la OCDE destaca diversos factores muy interesantes. Como primer bloque, podemos mencionar la necesidad de detectar e identificar las competencias que necesita para añadir valor a la gestión pública. De esta manera, puede realizar ofertas atractivas de trabajo para atraer el talento que necesita, en función de sus necesidades de gestión. Un segundo paso es el diseño de una adecuada planificación del aprendizaje colectivo necesario para mantener las plantillas en el adecuado nivel de competencia, en un mundo donde el cambio tecnológico es acelerado, y cuando la digitalización de la gestión pública ha pasado de ser una opción a ser un imperativo.

Este primer pilar propone ya medidas concretas, que en el caso de España chocan de manera frontal con las propuestas formuladas de modificación del acceso al empleo público. Diversas iniciativas novedosas han chocado con la defensa, a veces de indisimulado corte corporativo, de los exámenes memorísticos como única fórmula aceptada para la garantía de cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad. La reciente Sentencia del Tribunal Supremo 74/2022, Sala de lo Contencioso, de 27 de enero de 2022, sobre la idoneidad del uso de test psicotécnicos en la provisión de diversas plazas de la Policía Foral de Navarra, es una muestra de la dificultad que debe enfrentar cualquier administración pública que pretenda seleccionar a sus recursos humanos en función de sus habilidades y competencias, medidas éstas mediante procedimientos ajenos a los clásicos ejercicios de oposición.

La digitalización de las administraciones públicas y la hoja de ruta trazada por la Comisión Europea hacia una gestión pública más eficaz y eficiente a partir del análisis masivo de los datos (*data driven public administration*⁴) exige la inmediata incorporación de perfiles tecnológicos al sector público. De lo contrario, la única solución posible es el *outsourcing* y la externalización de procedimientos administrativos esenciales a entornos ajenos a la administración.

El segundo pilar tiene que ver con la mejora de las propias organizaciones. Es esencial que el funcionamiento de las administraciones públicas se sustente en planes, objetivos e indicadores de rendimiento. En este ámbito, el conjunto de las administraciones públicas españolas tiene ante sí un enorme margen de mejora. Basta con consultar los diversos informes de fiscalización de los diferentes órganos de control externo para constatar que los presupuestos carecen de objetivos e indicadores de seguimiento útiles, que permitan la evaluación de las políticas públicas. Y esto afecta también al propio rendimiento del sector público, que en muchos casos carece de la necesaria planificación y seguimiento de los resultados de su propia actividad administrativa.

El tercer pilar se refiere a la necesaria planificación estratégica, la coordinación e implementación. Las propuestas de la OCDE tienen que ver con el diálogo interadministrativo, la coordinación de planes estratégicos (no sólo entre administraciones de distinto nivel: también dentro de los propios niveles de gobierno). También se recomienda la apertura y la diseminación de los resultados alcanzados, de manera que puedan servir de aprendizaje a otras administraciones del mismo nivel (por ejemplo, otras consejerías de la misma comunidad autónoma), o a otras administraciones de diferentes ámbitos territoriales.

En este pilar, destaca también la propuesta para utilizar la monitorización sobre el cumplimiento de los objetivos para diseñar mejores programas de implementación. La cultura de la Comisión Europea de mejora de su regulación y de sus marcos de apoyo financiero a partir de la evaluación permanente y continua de

⁴ Misuraca, et al. (2020).

los logros alcanzados y de los objetivos no cumplidos, es un excelente proceso de mejora que sería de gran utilidad en los diferentes niveles de la administración pública española.

La coordinación y la mejora de la implementación no sólo exige coordinación entre los distintos niveles de gobierno, nacional y subnacional. También se hace necesaria una comunicación más intensa y fluida entre los niveles de la administración que trabajan a pie de calle (lo que Lipsky llama «*street level bureaucracy*»), los miembros de la intervención (local, autonómica y la IGAE) y los propios funcionarios europeos. La aclaración de dudas y la homogeneización de posibles interpretaciones de la normativa, siempre prolija y complicada, exige este esfuerzo de entendimiento mutuo entre los distintos niveles administrativos que participan en la ejecución de los fondos europeos.

Dada la enorme casuística derivada de la aplicación de la normativa de gestión, otra buena iniciativa de fortalecimiento de la capacidad administrativa puede estar en la creación de un repositorio de FAQ y dudas, lo más amplio posible, que reúna la mayor cantidad de información relevante para facilitar el trabajo de los gestores. De la misma manera que la Ley de Contratos del Sector Público cuenta con un potente dispositivo de generación de criterios y disseminación de información, alimentado por la OIRESCON, los distintos Tribunales de Recursos Contractuales o el ámbito académico, sería necesario y positivo contar con una herramienta similar en el caso de la ejecución de fondos europeos.

Finalmente, el cuarto pilar puede resultar novedoso en España. Se trata de dar voz a los beneficiarios y los grupos de interés de los fondos europeos. Una de las medidas consiste en la provisión de apoyo de calidad y «a medida» a los beneficiarios de estas ayudas. Sería un ejercicio del máximo interés conocer las opiniones de las empresas, entidades y organizaciones que han conseguido financiación europea, en aras de la mejora de la gestión, la reducción de las cargas burocráticas, la detección de elementos que pueden desincentivar la petición de ayudas, o la mejora de la regulación, siguiendo las pautas de la *better regulation*.

En este sentido, sería oportuno, por ejemplo, aprovechar el aprendizaje obtenido de la mala experiencia del Ingreso Mínimo Vital. Una política pública bien intencionada que ha sido un fracaso por errores palmarios de diseño, exigiendo una multitud de trámites administrativos y de requisitos a los destinatarios: familias en situación vulnerable. La movilización de fondos hacia el sector privado debe hacerse conociendo de antemano las necesidades y capacidades de absorción de estos fondos por el sector privado. Y en el caso de que los destinatarios y beneficiarios sean organismos públicos (ayuntamientos, por ejemplo), se debe fortalecer previamente su propia capacidad administrativa para mejorar sus posibilidades de aprovechamiento de estos fondos.

Hay también otras cuestiones, de carácter más práctico, que deben estar en la agenda de la reflexión institucional necesaria para el fortalecimiento de la capacidad administrativa ante el reto de los nuevos fondos Next-Generation EU. Un primer elemento a considerar es la pervivencia de criterios estáticos y rígidos en un entorno internacional volátil y cada vez menos previsible. Por ejemplo, la exigencia del mantenimiento a ultranza de un determinado nivel de empleo se ha convertido en un obstáculo muy común a la hora de tratar de acceder a financiación europea. Y no por falta de voluntad de cumplimiento, sino más bien por la dificultad para conseguirlo. Estos años de pandemia han sorprendido a muchos beneficiarios y ha impedido que los planes iniciales se hayan podido alcanzar. Una mayor flexibilidad puede ser útil en este sentido.

Un segundo elemento tiene que ver con la simplificación de líneas. No es sostenible mantener líneas de apoyo público cuyo coste de gestión es muy superior al importe final concedido. Es algo que choca frontalmente con el principio de eficiencia que debe presidir la gestión de los fondos públicos. Hay que analizar otras vías para conseguir la capilaridad en la distribución de las ayudas públicas, pero parece evidente que el coste de movilizar estos recursos no debe ser superior al propio importe de los recursos movilizados.

Y una tercera medida de fácil adopción podría ser la eliminación de las diferentes comisiones de seguimiento, de carácter puramente administrativo, cuyo retraso en sus tareas acaba retrasando al conjunto del procedimiento.

En resumen, la mejora de la capacidad administrativa se basa en cuatro grandes pilares (personal, organización, coordinación y contacto con los beneficiarios), que admiten un amplio abanico de medidas concretas. Asimismo, un trabajo paralelo consiste en la necesaria autoevaluación de los logros de las administraciones y organismos intermedios implicados⁵, para eliminar obstáculos, para evitar la creación

⁵ Se podría utilizar el modelo CAF (*Common Assessment Framework*) que proponen la *European Public Administration Network* (EUPAN) y el *European Institute of Public Administration* (EIPA), y que ya utiliza el Ministerio de Hacienda y Función Pública en España.

de obstáculos nuevos, y para facilitar la petición de fondos, lo que contribuiría decisivamente a la ejecución de los mismos.

La simplificación de los procedimientos de justificación, que evitaría la extensión en el tiempo de la tramitación administrativa, y la adaptación de los requisitos actualmente exigidos a una realidad cambiante, son otros elementos claros sobre los que actuar. Una última aportación del trabajo con los beneficiarios y grupos de interés sería la de identificar las necesidades reales del tejido empresarial y de los destinatarios de los fondos europeos (también las propias administraciones públicas). Más que financiar deseos (por ejemplo, innovación, cuando no existe masa crítica suficiente, o incluso capacidades empresariales adecuadas), la identificación de las necesidades reales de los beneficiarios permitirá estimular tanto la solicitud de fondos como su adecuada ejecución y justificación.

En todo caso, el panorama no es alentador. María Amparo Salvador ha alertado sobre «la preocupante visión del procedimiento administrativo como “obstáculo”» (Salvador, 2021, p. 77). Su atinado análisis apunta que «la Intervención va a quedar sometida, a buen seguro, a una mayor presión de trabajo que va a recaer sobre unas estructuras administrativas que, a pesar de las previsiones en materia de personal incluidas en la reforma, están sobrecargadas» (Salvador, 2021, p. 77). Las novedades introducidas por el RDL 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 parecen haber contemplado de manera muy tangencial el refuerzo de la capacidad administrativa como paso previo a la gestión y absorción de los Fondos Europeos.

5. CONCLUSIONES

Los indicadores utilizados por la Comisión Europea para medir la capacidad administrativa en la gestión de fondos europeos nos dan como resultados valores muy desalentadores para España. En ninguno de los indicadores parciales muestra nuestro país niveles apropiados para lo que vendrían a considerarse administraciones eficientes caracterizadas por el buen gobierno. Más aún, en los últimos años y en relación con la introducción de nuevas características y requisitos en la gestión de los fondos en el Marco Financiero Plurianual 14-20, esta capacidad administrativa parece reducirse en coherencia con la complejidad de la gestión de dichos fondos.

Este hecho plantea enormes dudas ante el reto que supone la gestión de los fondos asociados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia aprobado por la Comisión Europea en 2020. No debemos olvidar que esta gestión va a estar solapada con la de otros fondos, lo que resultará de una enorme exigencia por parte de las administraciones españolas.

Ante esto, tanto la propia Comisión como las administraciones españolas encargadas de dirigir la gestión de fondos, han planteado medidas para la mejora de la capacidad administrativa. No solo éstas, sino que además otros organismos como la OCDE han aportado a este debate señalando cuáles deben ser las principales acciones que aseguren un buen gobierno de la gestión de fondos y una mayor eficacia.

Entre estas propuestas están no solo la de gestionar mejor y con mayor calidad los recursos humanos y no humanos que componen las administraciones encargadas de la gestión, sino también la coordinación, la comunicación o la elaboración de una planificación estratégica con verdaderos objetivos y con adecuados sistemas de medición del rendimiento, así como de evaluación de resultados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development. *American Economic Review*, 91(5), 1369-1401. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.91.5.1369>
- Almendares, N. (2011). Politicization of bureaucracy. En B. Badie, D. Berg-Schlosser y L. A. Morlino (eds.), *International encyclopaedia of political sciences* (pp. 2063-2065). SAGE Publications. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2641351
- Bäck, H. y Hadenius, A. (2008). Democracy and state capacity: Exploring a J-shaped relationship. *Governance*, 21(1), 1-24. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00383.x>
- Bachtler, J., Mendez, C. y Oraže, H. (2014). From conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative performance and capacity in cohesion policy. *European Planning Studies*, 22(4), 735-757. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.772744>

- Bachtler, J. y Mendez, C. (2020). Cohesion policy: doing more with less. En H. Wallace, M. Pollack, C. Roederer-Rynning y A. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union* (8.ª ed., pp. 232-253). Oxford University Press.
- Campos Acuña, C. (2021). *La gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa*. Wolters Kluwers.
- Charron, N., Lapuente, V. y Bauhr, M. (2021). *Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators* [The QoG Working Paper Series, 4]. University of Gothenburg. https://www.gu.se/sites/default/files/2021-05/2021_4_%20Charron_Lapuente_Bauhr.pdf
- Comisión Europea (2014). *Co-financing salaries, bonuses, top-ups from Structural Funds during the 2007-2013 period*. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/studies/2014/co-financing-salaries-bonuses-top-ups-from-structural-funds-during-the-2007-2013-period
- Comisión Europea (2021). *Hojas de ruta para el refuerzo de la capacidad administrativa. Conjunto práctico de herramientas*. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit
- Diamond, L. y Morlino, L. (2004). The quality of democracy: An overview. *Journal of democracy*, 15(4), 20-31. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0060>
- Dirección General de Fondos Europeos (2014). *Refuerzo de la Capacidad Administrativa. Capítulo 15. Elementos para la elaboración del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020* [Documento interno]. https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/iplr/fcp1420/p/pa/Consulta%20Publica/20140422%20Cap%2015_Refuerzo%20capacidad.pdf
- Dirección General de Fondos Europeos (2020). *Hoja de Ruta para el Refuerzo de la capacidad Administrativa (HR EURECA)*. <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/iplr/fcp2020/P2127/Paginas/HR-EURECA.aspx>
- Egeberg, M. y Trondal, J. (2018). *An Organizational Approach to Public Governance: Understanding and Design*. Oxford University Press.
- El-Taliawi, O. G. y Van Der Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: an agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, 2(3), 243-257. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916>
- Everest-Phillips, M. (2018, 11 de octubre). *Helping developing countries achieve growth isn't complicated. Just look at Singapore*. UN E-Government Knowledgebase. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Resources/E-Government-Survey-in-Media/ID/1906/Commentary-Helping-developing-countries-achieve-growth-isnt-complicated-Just-look-at-Singapore>
- Hapenciuc, C. V., Moroşan, A. A. y Arionesei, G. (2013). Absorption of Structural Funds-International Comparisons and Correlations. *Procedia Economics and Finance*, 6, 259-272. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(13\)00139-1](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(13)00139-1)
- Hidalgo Pérez, M. A. (2020, 1 de octubre). *Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos*. ESADE-Policy Brief #3. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/esadeecpol-policy-brief-fondos-europeos/>
- Incaltaraus, C., Pascariu, G. C. y Surubaru, N. C. (2020). Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States – The Role of Administrative Capacity and Political Governance. *Journal of Common Market Studies*, 58(4), 941-961. <https://doi.org/10.1111/jcms.12995>
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja: Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.
- Jiménez Asensio, R. (2017). *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*. Catarata.
- Johnson, N. D. y Koyama, M. (2017). States and economic growth: Capacity and constraints. *Explorations in Economic History*, 64, 1-20. <https://doi.org/10.1016/j.eeh.2016.11.002>
- Lapuente, V. (2015). *El retorno de los chamanes: Los charlatanes que amenazan el bien común y los profesionales que pueden salvarnos*. Editorial Península.
- Manfredi Sánchez, J. L. (2017). Horizontes de información pública. *El Profesional de la Información*, 26(3), 353-360. <https://doi.org/10.3145/epi.2017.may.01>
- Milio, S. (2007). Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, 41(4), 429-442. <https://doi.org/10.1080/00343400601120213>
- Misuraca, G., Barcevičius, E. y Codagnone, C. (eds.) (2020). *Exploring Digital Government Transformation in the EU – Understanding public sector innovation in a data-driven society*. Comisión Europea. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121548>
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- OCDE (2020). *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy*. Administrative Capacity Building Roadmaps.
- Peck, J. y Theodore, N. (2015). Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism. *Journal of Social Policy*, 46(1), 195-196. <https://doi.org/10.1017/S0047279416000684>
- Ramió, C. (2016). El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 66, 5-34. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357550050001>
- Rodríguez-Pose, A. y Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274-1290. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>

- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago University Press.
- Salvador Armendáriz, M. A. (2021). Reformas jurídicas estatales para la gestión de los fondos NGEU: análisis y reflexión desde el derecho administrativo. *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 61-80. <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3711>
- Terracciano, B. y Graziano, P. R. (2016). EU cohesion policy implementation and administrative capacities: Insights from Italian regions. *Regional & Federal Studies*, 26(3), 293-320. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1200033>
- Tosun, J. (2014). Absorption of regional funds: A comparative analysis. *Journal of Common Market Studies*, 52(2), 371-387. <https://doi.org/10.1111/jcms.12088>
- Wauters, B. (2019). *Strategic Management in the Public Sector and Public Policy-Making: Friend or Foe*. https://www.researchgate.net/publication/333774591_Strategic_management_in_the_public_sector_and_public_policy-making_friend_or_foe