
Gobiernos locales y ejecución de Fondos Next Generation EU: capacidad de los municipios madrileños para la gestión de fondos europeos*

Carmen NAVARRO GÓMEZ
Profesora Titular de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0003-0473-6261

Moneyba GONZÁLEZ MEDINA
Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0002-9160-1527

Luis Augusto VERA LUIS
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0009-0003-4532-5730

RESUMEN

Los Fondos NextGen EU constituyen una oportunidad decisiva para la transformación del país en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, la experiencia acumulada

* Se agradece la colaboración de los responsables técnicos y políticos municipales que han participado en el estudio, y al Centro de Estudios de Economía Política de ESADE (EsadeECPol) por la posibilidad de explotar su base de datos del Observatorio de Fondos *Next Generation EU*.

Abreviaturas utilizadas: Next Generation EU: NextGen; Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: PRTR; Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado: EDUSI; Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: MRR.

Aclaración de las figuras: Las figuras presentadas cifran los importes en euros ANTES de impuestos, y son cifras monetarias actualizadas a fecha de 31 de mayo de 2024.

en la gestión de fondos europeos a nivel municipal en España ha puesto de manifiesto debilidades importantes en términos de capacidad institucional y eficacia en la ejecución. Este trabajo analiza los procesos de implementación de los fondos NextGen llevados a cabo por los gobiernos locales madrileños entre 2021 y 2024, examinando tanto los patrones de asignación como los factores institucionales que condicionan su capacidad de gestión. A partir del análisis de bases de datos oficiales y de la información extraída de cuestionarios y entrevistas suministradas a responsables municipales en la Comunidad de Madrid, los resultados del estudio muestran que la ejecución de los fondos se realiza casi exclusivamente a través de contratos públicos, concentrándose mayoritariamente en los municipios de mayor tamaño. Los hallazgos evidencian que, si bien los ayuntamientos perciben los fondos como una oportunidad, afrontan a la vez una importante sobrecarga administrativa, déficits de personal especializado y limitaciones formativas. Las reformas normativas destinadas a facilitar la implementación (Real-Decreto-ley 36/2020) no han tenido ningún impacto positivo y las plataformas digitales de gestión especialmente CoFFEE, son percibidas como herramientas complejas, poco operativas y generadoras de carga adicional de trabajo, mientras que MINERVA recibe una valoración más positiva por su utilidad y simplicidad. El trabajo concluye señalando la necesidad de fortalecer la capacidad institucional local como condición clave para mejorar la gestión de los fondos europeos.

Palabras clave: gobiernos locales; fondos Next Generation EU; fondos europeos; capacidad institucional; gestión de fondos.

Local governments and the implementation of Next Generation EU Funds: The capacity of Madrid's municipalities for managing the European Funds

ABSTRACT

The Next Generation EU Funds represent a decisive opportunity for the transformation of the country at all levels of government. However, the accumulated experience in managing European funds at the municipal level in Spain has revealed significant weaknesses in terms of institutional capacity and implementation effectiveness. This paper analyzes the implementation processes of the NextGen funds carried out by local governments in Madrid between 2021 and 2024, examining both the allocation patterns and the institutional factors that condition their management capacity. Based on the analysis of official databases and information obtained from questionnaires and interviews with municipal officials in the Community of Madrid, the results show that fund implementation takes place almost exclusively through public procurement contracts, which are heavily concentrated in larger municipalities. The findings indicate that, although municipalities perceive the funds as an opportunity, they simultaneously face significant administrative overload, shortages of specialized personnel, and training limitations. The normative reforms designed to facilitate implementation (Royal Decree-Law 36/2020) have had no positive impact, and the digital management platforms—particularly CoFFEE—are perceived as complex, inefficient, and as adding additional workload, while MINERVA receives a more positive assessment for its usefulness and simplicity. The paper concludes

by highlighting the need to strengthen local institutional capacity as a key condition for improving the management of European funds.

Keywords: local governments; Next Generation EU; European funds; institutional capacity; management of funds.

SUMARIO: 1. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA: 1.1. Fondos NextGen y entidades locales: reparto y prioridades. 1.2. Medidas para facilitar la ejecución de los Fondos NextGen: 1.2.1. El Real Decreto-ley 36/2020 para la agilización de la ejecución del PRTR. 1.2.2. Las plataformas informáticas para la gestión de los fondos.—2. CAPACIDAD INSTITUCIONAL LOCAL: CONCEPTO Y HERRAMIENTAS PARA SU FORTALECIMIENTO: 2.1. El concepto de capacidad institucional. 2.2. El fortalecimiento de la capacidad administrativa.—3. LA CAPACIDAD DE LOS MUNICIPIOS MADRILEÑOS PARA EJECUTAR FONDOS NEXTGEN: 3.1. Organización de la gestión de los Fondos NextGen. 3.2. Facilitadores de la ejecución de los Fondos NextGen. 3.3. Impacto en la agilización de la ejecución del Real Decreto-ley 36/2020. 3.4. Incidencia de los Fondos NextGen sobre la gestión local. 3.5. Claves del éxito en la gestión. 3.6. Obstáculos y errores típicos. 3.7. Uso de plataformas de gestión. 3.8. Propuestas de cambio y mejora.—4. CONCLUSIONES.—5. RECOMENDACIONES.—6. BIBLIOGRAFÍA.

1. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) de España es una estrategia diseñada para revitalizar la economía del país tras la crisis provocada por la pandemia de la covid-19. Financiado en gran parte por los Fondos Next Generation EU (NextGen), el plan busca modernizar el tejido productivo, impulsar la transición ecológica y digital, y fortalecer la cohesión social y territorial.

Está organizado en torno a cinco grandes pilares:

1. Transformación Verde: inversiones en energías renovables, eficiencia energética, movilidad sostenible y protección de la biodiversidad.
2. Transformación Digital: mejora de la infraestructura digital, fomento de la digitalización de las pymes, impulso a la conectividad y desarrollo de competencias digitales en la población.
3. Cohesión Social y Territorial: medidas para la inclusión social, educación y formación profesional, empleo juvenil y desarrollo rural.
4. Igualdad de Género: acciones específicas para reducir la brecha de género en el mercado laboral y promover la igualdad de oportunidades.
5. Educación y Conocimiento: reformas en el sistema educativo y universitario, y fomento de la investigación y la innovación.

Y se estructura en torno a componentes estratégicos que abarcan desde la transición energética y la modernización de la administración pública, hasta la reindustrialización del país y el fortalecimiento del sistema de salud. Su implementación se llevará a cabo,

en principio, hasta 2026, y su seguimiento enfatiza tanto la correcta utilización de los fondos europeos como el cumplimiento de los objetivos.

1.1. Fondos NextGen y entidades locales: reparto y prioridades

Las entidades locales no son nuevas en la captación y gestión de fondos europeos. Llevan desde los años noventa siendo receptoras de la política de cohesión y de sus fondos FEDER y FSE, e implementando proyectos de líneas específicas como las Acciones Urbanas Innovadoras, las EDUSI o, actualmente, el Plan EDIL¹. Sin embargo, los Fondos NextGen canalizados a través del PRTR son singulares dentro del universo de fondos europeos, no solo por su relativa novedad, sino por algunas particularidades en su ejecución y la perentoriedad de los plazos.

A la hora de analizar la gestión de los contratos y subvenciones con fondos provenientes del PRTR en las entidades locales de la Comunidad de Madrid (en adelante referida también como CAM), es fundamental destacar, en primer lugar, que las entidades locales madrileñas gestionan estos fondos prácticamente en su totalidad a través de licitaciones, siendo muy escasos los casos de subvenciones destinadas a personas físicas o a sociedades mercantiles. Menos del 1 por 100 de los fondos provenientes del PRTR ejecutados por las entidades locales de la CAM hasta la fecha han sido canalizados a través de subvenciones. Esta centralidad de la contratación pública en la gestión de los Fondos NextGen a nivel local presenta un enorme contraste con las dinámicas de la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, donde la proporción de subvenciones es mayoritaria frente a las licitaciones (AIREF, 2024)². Si tenemos en cuenta la complejidad que entrañan los procesos de contratación en el sector público local (GONZÁLEZ MEDINA y NAVARRO, 2022; NAVARRO y GONZÁLEZ MEDINA, 2023) esta distribución agudiza las dificultades de los ayuntamientos para ejecutar estas ayudas económicas.

En cuanto a las licitaciones, las entidades locales de la CAM están en segunda posición en volumen de contratación por comunidades autónomas, solo por detrás de Cataluña, cuyas entidades locales han ejecutado 1.630.488.155,92 euros, lo que se corresponde con casi el doble del importe ejecutado por las entidades locales madrileñas que asciende a 949.284.709,82. Las entidades locales catalanas y madrileñas han licitado casi el 65 por 100 de todos los fondos licitados por entidades locales en España hasta el 31 de mayo de 2024.

Centrándonos más específicamente en la licitación de contratos en las entidades locales de la Comunidad Madrid, nuestro análisis ha identificado 55 ayuntamientos y 13 mancomunidades municipales que han licitado y adjudicado un total de 360 contratos con fondos asociados al PRTR por un valor total de 212.139.822 de euros (antes de

¹ Se trata de la convocatoria de ayudas FEDER para el desarrollo sostenible de Entidades Locales que fue lanzada en el mes de enero de 2025.

² Las subvenciones ascienden a 1.474.110,31 euros por parte de las entidades locales de la CAM concedidas por seis ayuntamientos y una mancomunidad. La ciudad de Madrid está a la cabeza (61 por 100 de todo el importe ejecutado). Las subvenciones se han dirigido a fomento del empleo, acceso a la vivienda y pymes.

impuestos) desde la puesta en marcha del PRTR hasta el 31 de mayo de 2024. Estos 55 ayuntamientos representan el 30 por 100 de los ayuntamientos de la CAM, por lo que solo uno de cada tres ayuntamientos de Madrid ha ejecutado fondos NextGen. Esta cifra es similar para las mancomunidades.

Aunque aún se encontraba en evaluación en el momento de cierre de la investigación, hemos incluido en este análisis un contrato de gran singularidad por su importe. El contrato supera los 737 millones de euros y está gestionado por la Mancomunidad de Municipios del Noroeste para la construcción de un complejo ambiental y de infraestructuras de tratamiento de residuos. Añadiendo este contrato al resto de los 360 identificados, las entidades locales de la CAM han licitado casi 1.000 millones de euros.

De estos 360 contratos, casi uno de cada cinco de ellos ha sido licitado por el Ayuntamiento de Madrid, el cual también ha ejecutado cuatro de cada 10 euros. La Tabla 1 recoge el ranking de los 10 ayuntamientos con más fondos licitados en la CAM, indicando la proporción de fondos canalizados a través de contratos en ese ayuntamiento sobre el total de fondos licitados por entidades locales en la comunidad autónoma, el número de contratos y su proporción sobre los 360 identificados.

TABLA 1. RANKING DE LOS 10 AYUNTAMIENTOS CON MÁS FONDOS LICITADOS DEL PRTR EN LA CAM

<i>Ayuntamiento</i>	<i>Fondos totales licitados (€)</i>	<i>Proporción sobre el total de fondos licitados por entidades locales en la CAM (%)</i>	<i>Número de contratos</i>	<i>Proporción sobre el total de contratos de entidades locales en la CAM (%)</i>	<i>Euros licitados por habitante (€)</i>
Madrid	88.597.812,41	41,76	68	18,9	26,53
Fuenlabrada	28.692.335,32	13,53	26	7,2	152,02
Alcalá de Henares	17.333.548,15	8,17	18	5,0	87,02
Torrejón de Ardoz	9.786.377,32	4,61	19	5,3	71,06
Las Rozas de Madrid	9.691.562,34	4,57	20	5,6	98,81
Alcorcón	9.253.242,20	4,36	26	7,2	54,34
Getafe	8.766.189,67	4,13	10	2,8	47,16
Torrelodones	5.498.458,01	2,59	6	1,7	218,93
Parla	5.236.505,93	2,47	13	3,6	39,37
Rivas Vaciamadrid	4.106.032,55	1,94	11	3,1	40,95

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Con respecto al reparto de los fondos licitados en función al tamaño de los municipios, en la Tabla 2 se observa que los ayuntamientos con más de 50.000 habitantes absorben prácticamente la totalidad de los fondos ejecutados a través de contratos (sin tomar en consideración el caso atípico mencionado), y representan cuatro de cada 10 ayuntamientos que han realizado algún contrato con fondos provenientes del PRTR. En términos poblacionales, los 22 ayuntamientos de más de 50.000 habitantes que acaparan el 95 por 100 de los fondos representan de forma agregada el 80 por 100 de la población de la CAM. El otro aspecto a destacar es la ínfima proporción de fondos licitados por las mancomunidades, las cuales cumplen un especial papel de apoyo municipal en la región por la ausencia de diputaciones provinciales que puedan suplir esa función. Las 13 mancomunidades, a fecha de 31 de mayo de 2024, habían licitado menos de dos millones de euros en 25 contratos.

TABLA 2. DISTRIBUCIÓN DE CONTRATOS CON FONDOS PRTR EN ENTIDADES LOCALES DE LA CAM SEGÚN EL NÚMERO DE HABITANTES DE LA ENTIDAD

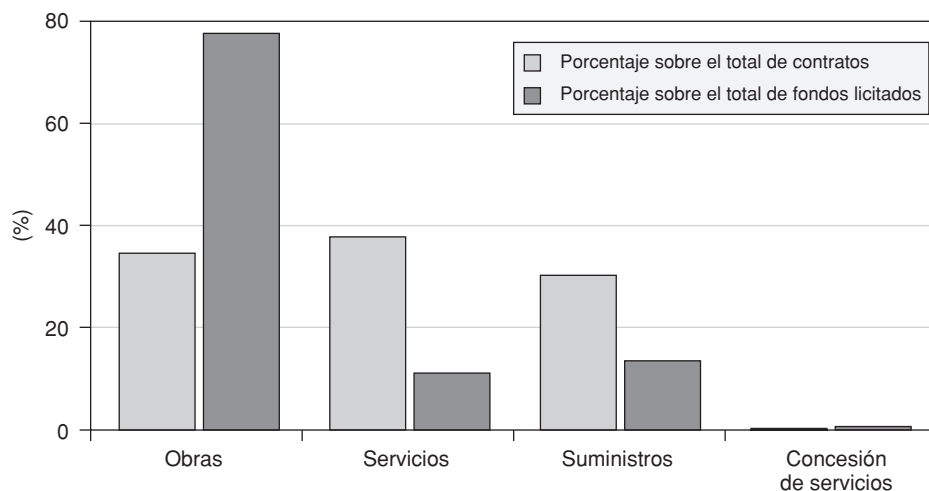
<i>Población del municipio (Habitantes)</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>Proporción sobre el total de municipios que han licitado fondos (%)</i>	<i>Proporción sobre el total de municipios en el mismo tramo de población en la CAM (%)</i>	<i>Proporción sobre el total de fondos licitados por entidades locales en la CAM (%)</i>
Menos de 5.000	19	34,5	19,4	2,5
Entre 5.001 y 10.000	2	3,6	7,1	0,1
Entre 10.001 y 20.000	4	7,3	23,5	0,4
Entre 20.001 y 50.000	8	14,5	66,7	3,0
Más de 50.000	22	40,0	91,7	93,1
Mancomunidades	13	—	29,5	0,9

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Adicionalmente, a medida que aumenta el tramo poblacional, es perceptible el mayor grado de ejecución municipal de fondos mediante contratos, lo que estaría indicando la relación de este fenómeno con la capacidad institucional de la entidad local ya que el tamaño de población —y, en consecuencia, el de su aparato administrativo— constituye un factor determinante en dicha variación. Mientras que prácticamente todos los ayuntamientos grandes de Madrid han tenido la oportunidad de ejecutar licitaciones y contratos con fondos provenientes del PRTR, apenas lo han hecho uno de cada cuatro ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes.

Atendiendo a la clasificación y tipología jurídica de los contratos según la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la Figura 1 pone de manifiesto que se han ejecutado contratos de casi todas las modalidades contempladas por la ley, y que los contratos ejecutados se han distribuido de manera proporcional en sus tres principales categorías (contrato de obras, contrato de servicios y contrato de suministros), destacando ligeramente los contratos de servicios. Sin embargo, a pesar de representar cerca del 40 por 100 de los contratos realizados, los contratos de servicios tan solo representan un poco más del 7 por 100 de los fondos licitados. Son los contratos de obras los que concentran la mayor parte de la ejecución del gasto (tres de cada cuatro euros, sin contar el caso atípico mencionado).

FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS Y FONDOS LICITADOS SEGÚN LA TIPOLOGÍA JURÍDICA DEL CONTRATO



Fuente: elaboración propia en base a los datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Finalmente, la Tabla 3 presenta las áreas y objeto de los contratos a partir de una clasificación propia que va más allá de las categorías oficiales de gasto y permite ofrecer con mayor claridad los objetivos y prioridades que orientan esta acción.

Atendiendo a esta clasificación, casi 20 por 100 de los contratos realizados han ido orientados a actuaciones relacionadas con la digitalización, que constituye la categoría con más contratos de las 14 analizadas. Esto coincide con el hecho de que la transformación digital sea uno de los cuatro ejes transversales del PRTR. Sin embargo, la digitalización está lejos de ser la categoría que más fondos ha licitado, ya que el 40 por 100 de los fondos se han concentrado en urbanismo e infraestructuras. Esto coincide con los datos disponibles, a nivel nacional y multinivel, que confirman que el 30 por 100 de los fondos del PRTR en toda España se están utilizando en el sector de la construcción

(HIDALGO *et al.*, 2024). También destacan las categorías de movilidad y transporte, de servicios sociales y de medioambiente (Zonas de Bajas Emisiones —ZBE—), principalmente por la gran frecuencia de contratos vinculados a la construcción de carriles bici, reforma y construcción de centros de día y zonas de bajas emisiones respectivamente. La Tabla 4 recoge de forma más detallada las 14 categorías junto con su proporción de contratos y fondos.

TABLA 3. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL Y SECTORIAL DE LOS CONTRATOS ASOCIADOS AL PRTR LICITADOS EN LAS ENTIDADES LOCALES DE LA CAM

<i>Leyenda de la clasificación</i>	
<i>Urbanismo e infraestructura</i>	Construcción de edificaciones, reforma de calles, reurbanización, peatonalización, obras de reformas de edificios genéricos, etc.
<i>Servicios sociales</i>	Cualquier actuación sobre los edificios de servicios sociales o Centros de Día/Mayores/Ocupacionales
<i>Digitalización</i>	<i>Hardware, software</i> o servicios de <i>software</i> y nube, ciberseguridad
<i>Medioambiente (ZBE)</i>	Todas las actuaciones vinculadas con ZBE
<i>Movilidad y transporte</i>	Adquisición de vehículos, autobuses o construcción de carriles bici
<i>Eficiencia energética</i>	Geotermia, cambios de alumbrado público, etc.
<i>Cultura</i>	Cualquier actuación sobre edificios culturales, programas culturales, etc.
<i>Publicidad y campañas</i>	Difusión de cualquier tipo de campaña
<i>Consultoría</i>	Contratación de asesoría para cualquier menester
<i>Educación</i>	Cualquier actuación sobre edificios educativos o planes de formación
<i>Comercio y empleo</i>	Programas o planes destinados a favorecer el comercio local y el empleo
<i>Medioambiente</i>	Todas las actuaciones orientadas a preservar el medioambiente
<i>Deporte</i>	Cualquier actuación sobre edificios deportivos, o programas de deportes
<i>Igualdad de género</i>	Cualquier actuación o programa orientado a la igualdad y a las víctimas

Fuente: elaboración propia.

TABLA 4. IMPORTE DE LOS CONTRATOS LICITADOS SEGÚN LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL Y SECTORIAL DE LOS CONTRATOS ASOCIADOS AL PRTR EN LAS ENTIDADES LOCALES DE LA CAM

<i>Área temática del contrato</i>	<i>Fondos totales licitados (€)</i>	<i>Proporción sobre el total de fondos licitados por entidades locales en la CAM (%)</i>	<i>Número de contratos</i>	<i>Proporción sobre el total de contratos de entidades locales en la CAM (%)</i>
Urbanismo e infraestructura	87.968.262,91	41,47	60	16,7
Movilidad y transporte	27.998.867,75	13,20	37	10,3
Servicios sociales	22.787.139,91	10,74	44	12,2
Digitalización	17.610.583,11	8,30	66	18,3
Medioambiente (Zona de Bajas Emisiones)	15.952.589,07	7,52	14	3,9
Eficiencia energética	12.536.922,12	5,91	22	6,1
Educación	10.423.903,51	4,91	10	2,8
Cultura	7.576.090,64	3,57	9	2,5
Comercio y empleo	2.640.909,40	1,24	20	5,6
Publicidad y campañas	2.416.981,21	1,14	46	12,8
Consultoría	1.869.190,04	0,88	9	2,5
Medioambiente	1.860.713,05	0,88	16	4,4
Deporte	456.314,10	0,22	6	1,7
Igualdad de género	41.355,66	0,02	1	0,3

1.2. Medidas para facilitar la ejecución de los Fondos NextGen

La implementación de proyectos del PRTR con Fondos NextGen ha requerido la adopción de medidas específicas por parte del gobierno central, motivada por varios factores. En primer lugar, por la magnitud de los medios puestos en marcha para la recuperación y la urgencia en ejecutarlos. La crisis provocada por la pandemia covid-19 generó la emergencia de reactivar la economía y obtener un impacto rápido y contundente, lo que exigía garantizar que los procedimientos fuesen ágiles y eficientes. En segundo lugar, por la inherente complejidad de la gestión de fondos europeos, con requisitos específicos

y rigurosos para su utilización, que han activado unos sistemas de control y seguimiento exigentes (por ejemplo, con respecto al conflicto de intereses). En tercer lugar, por la carga burocrática tradicional en la forma de funcionamiento de las administraciones públicas en los procedimientos administrativos de contratación y de subvenciones: las entidades locales están especialmente lastradas por la ralentización de los procesos y los cuellos de botella que se producen como resultado de estas cargas (REYNAERS *et al.*, 2021). Finalmente, por las necesidades de coordinación entre distintos niveles de gobierno y sectores económicos para el éxito en la ejecución de los proyectos.

Estas razones llevaron a poner en marcha algunas medidas encaminadas a facilitar la gestión de acciones del PRTR y, en concreto, la legislación de medidas urgentes para la modernización de la administración y para la ejecución del PRTR (Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, RD-L 36/2020) y las plataformas de gestión de los fondos de uso obligatorio (COFFEE y Minerva). La primera está destinada simplificar procedimientos administrativos y de contratación pública, esencial para cumplir con los plazos establecidos por los Fondos NextGen. Las plataformas COFFEE y Minerva pretenden asegurar que los fondos se administren de manera transparente y efectiva.

1.2.1. El Real Decreto-ley 36/2020 para la agilización de la ejecución del PRTR

Una vez aprobados los ejes de acción, componentes, cantidades y reparto de los Fondos NextGen, el gobierno de España estimó necesario adoptar legislación específica para preparar la llegada y absorción de esta financiación. El RD-L 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, aspira a establecer un marco normativo adecuado para la gestión de los fondos, reduciendo la burocracia y agilizando los procedimientos administrativos para asegurar una ejecución rápida y eficiente. Con esta reforma se pretendía también reforzar la capacidad administrativa de las administraciones públicas para gestionar y supervisar la implementación de los proyectos financiados. Entre las especificidades de la ley se encuentran la reducción de plazos para la evaluación ambiental, la creación de pliegos tipo para homogeneizar y agilizar los procesos de contratación, la puesta en marcha de estructuras de gobernanza del Plan (Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia; Comité Técnico, Conferencia Sectorial y otros foros de participación específicos) y la simplificación de los procedimientos para la gestión de subvenciones, permitiendo utilizar procedimientos de urgencia y eliminando algunos requisitos de informes y autorizaciones. El impacto de esta norma en el mundo local está aún por evaluarse sistemáticamente.

1.2.2. Las plataformas informáticas para la gestión de los fondos

Acercarse a la ejecución de Fondos NextGen irremediablemente implica familiarizarse con CoFFEE, DACI o MINERVA. Estos acrónimos aluden a diferentes platafor-

mas diseñadas para contribuir a una administración eficiente, transparente y efectiva de estos recursos. Se aplican para facilitar la coordinación, el seguimiento y el control de las inversiones. En su origen, están concebidas para contribuir a reducir la burocracia y a mejorar la rendición de cuentas, asegurando que los fondos europeos se utilicen de manera efectiva.

CoFFEE (Control de Fondos Europeos) es una aplicación de seguimiento y evaluación de hitos y objetivos puesta a disposición por el Ministerio de Hacienda para la supervisión de la gestión de los fondos provenientes del PRTR. La finalidad de CoFFEE es permitir una vigilancia activa del cumplimiento de los objetivos relacionados con los hitos y componentes del PRTR y facilitar la posterior intervención y fiscalización de los fondos por parte de los organismos de control del gasto público mediante la incorporación de toda la documentación administrativa y financiera de las actuaciones realizadas.

DACI (Declaración de Ausencia de Conflicto de Interés) es una herramienta que facilita la identificación y prevención de conflictos de interés en la gestión de fondos europeos. Permite a las entidades involucradas en la ejecución de los proyectos del PRTR declarar y documentar la ausencia de este tipo de conflictos, garantizando que todas las decisiones relacionadas con la financiación se ajusten a criterios de imparcialidad.

MINERVA es la aplicación informática de *data mining* de la Agencia Estatal de Administración Tributaria que analiza ex ante el riesgo de conflicto de interés personal o económico entre los integrantes de los órganos y los concurrentes y participantes de los procedimientos de concesiones de subvenciones o en la adjudicación de contratos y licitaciones. Funciona a través de un cruce de datos fiscales y personales a partir de la información y las declaraciones de los integrantes del órgano público responsable y de los interesados del procedimiento, dando como resultado un sistema de banderas (roja, negra, verde) que identifica diferentes grados de riesgo de que exista un conflicto de intereses entre alguno de los intervinientes en el proceso.

La utilización de las tres plataformas es obligatoria en la gestión de todos los contratos y subvenciones, de todos los niveles de gobierno, con fondos procedentes del PRTR (en virtud de la normativa europea relacionada con el MRR, que así lo exige).

2. CAPACIDAD INSTITUCIONAL LOCAL: CONCEPTO Y HERRAMIENTAS PARA SU FORTALECIMIENTO

2.1. El concepto de capacidad institucional

El estudio de los factores que favorecen la ejecución de financiación proveniente de la Unión Europea es una cuestión relevante, particularmente en el contexto de los Fondos NextGen y del actual Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 dado el gran volumen de recursos que moviliza. Entre los factores que inciden en la captación de fondos y su buena gestión se encuentra la capacidad institucional. La importancia de

este factor se ha constatado en estudios precedentes referidos a la captación de fondos europeos (NAVARRO *et al.*, 2023). La Comisión Europea, por su parte, ha destacado la necesidad de avanzar en el grado de eficiencia y eficacia en la implementación de las políticas de cohesión financiadas con fondos europeos, poniendo el foco en la necesidad de mejorar y reforzar la capacidad administrativa.

La capacidad institucional (CI), que también ha sido analizada como variable relevante a nivel urbano en el contexto de la covid-19 (SALVADOR y SANCHO, 2025), se define como la habilidad de una organización pública para desempeñar una tarea de forma eficaz, eficiente y sostenible (HILDERBRAND y GRINDLE, 1997; CASADO *et al.*, 2018). Junto a esta noción, en la literatura (y especialmente en los documentos comunitarios) se maneja habitualmente el concepto de capacidad administrativa (CA) (ADDISON, 2009; CASTRO-CONDE, 2022), que se define por PAINTER y PIERRE (2005) como la habilidad para gestionar eficientemente los recursos humanos y físicos requeridos para la generación de resultados por parte de los gobiernos. Una diferencia entre ambas nociones es que la CA tiene una connotación limitada a la gestión y a las competencias necesarias para su desarrollo, mientras que el concepto de CI se extiende más allá, englobando también las dinámicas relacionales y políticas para la consecución de los objetivos de una política pública. En este sentido, CASADO *et al.* (2018) proponen una definición comprensiva de CI y de sus dimensiones principales, como la habilidad de las administraciones para resolver problemas (eficacia), utilizando óptimamente los recursos a su disposición (eficiencia), estableciendo relaciones de colaboración con los actores del contexto en el que operan (relacional) y rindiendo cuentas acerca de los recursos empleados y el alcance de los objetivos (transparencia).

En el contexto de la política de cohesión de la UE, Buseti y Pacchi (2014: 17) consideran que la CI de los entes locales se refiere a:

— La habilidad de acomodarse a las normas y procedimientos de la UE, es decir, a la complejidad de la gestión de los fondos europeos y a la destreza de combinarlos con los procedimientos nacionales y/o regionales.

— La capacidad para gestionar fondos europeos para atraer e implementar proyectos y estrategias concebidos por los actores locales.

— La capacidad de mejorar la calidad general de la gestión administrativa de la organización gracias a las habilidades adquiridas en la propia gestión de fondos UE.

2.2. El fortalecimiento de la capacidad administrativa

La Comisión Europea (CE) ha puesto especial atención en la dimensión administrativa de la capacidad (CE, 2014; CE, 2016; OCDE, 2020; SMERIGLIO *et al.*, 2015) al considerarla, como se ha señalado, un factor clave para el éxito de las políticas. Parte de la convicción de que las instituciones débiles experimentan problemas significativos para absorber los fondos europeos disponibles y utilizarlos de la mejor manera posible (OECD, 2020; CHARASZ y VOGLER, 2021). Efectivamente, en la literatura, trabajos como el de

TOSUN (2014) demuestran que una mejor capacidad institucional conlleva una mayor capacidad de absorción de los fondos. Por ello, la CE ha impulsado de forma específica programas de fortalecimiento o de construcción de capacidad (*capacity-building*) en el marco de su política de cohesión. En el actual periodo de programación 2021-2027, la necesidad de impulsar la capacidad administrativa para gestionar y ejecutar los fondos de la UE se incluye entre las prioridades del programa de trabajo, y pone el foco en la necesidad de mejorar y reforzar la capacidad administrativa de los agentes que intervienen en la gestión e implementación de los fondos, en todos los niveles. Así, en 2021 la CE puso en marcha un instrumento de autoevaluación del refuerzo de la capacidad administrativa para la gestión de los fondos de la UE en el marco de la política de cohesión.

Siguiendo las recomendaciones de la UE y la metodología propuesta por la CE, el gobierno de España ha elaborado una Hoja de Ruta con medidas para mejorar la capacidad administrativa (HR EURECA), basada en el conjunto de herramientas diseñado por la OCDE, a petición de la DG Política Regional y Urbana, para facilitar información operativa, apoyo metodológico y práctico (OCDE, 2020).

Desde un punto de vista analítico, podemos distinguir entre herramientas formales e informales que promueven el fortalecimiento de la capacidad institucional. La literatura señala que entre las herramientas formales se encuentran la formación (*training*), que es la más típica y extendida; el reclutamiento (*staffing*); las redes de aprendizaje (*networking*); la introducción de innovaciones procedimentales y estándares (*procedural innovations and standards*); y las innovaciones institucionales (*institutional innovations*). Para estos autores, todos estos instrumentos persiguen tanto mejorar las prácticas de gestión siguiendo los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) como transformar las relaciones institucionales y de poder para generar conocimiento y acuerdos innovadores de gobierno (BUSETTI y PACCHI, 2014: 17). Por otra parte, junto a estas herramientas también existen otras de carácter informal como son las redes sociales de asesoramiento entre pares o los contactos telefónicos con personas conocidas y de reconocida experiencia (SICILIANO, 2017; GONZÁLEZ MEDINA y NAVARRO, 2022).

TABLA 5. HERRAMIENTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

<i>Naturaleza</i>	<i>Tipo de herramienta</i>
FORMAL	Formación
	Reclutamiento de personal
	Redes de aprendizaje
	Innovaciones procedimentales/estándares
	Innovaciones institucionales
INFORMAL	Canales de socialización entre pares (grupos en RRSS, contactos telefónicos, etc.)

Fuente: elaboración propia a partir de BUSETTI y PACCHI (2014).

Ahora bien, al poner el foco en el ámbito local, observamos que las menciones específicas a este nivel de gobierno en dicho documento son escasas, tal y como ocurre con el instrumento de autoevaluación de la CE (CE, 2021). Este problema no es nuevo. De hecho, ya fue señalado en un informe del Comité de las Regiones (CdR) de 2018, que concluía que los programas de *capacity-building* tienen un carácter marginal para la Administración local (CDR, 2018). Las diferencias en los datos de inversión a este respecto en los distintos niveles de gobierno son abrumadoras, situándose en el 5 por 100 en el nivel local durante el período 2014-2020. Y, sin embargo, el local es el nivel de gobierno en España probablemente más necesitado de programas de fortalecimiento de la capacidad institucional. No se trata solo de un problema derivado de la existencia de un gran número de municipios pequeños y muy pequeños de nuestro mapa local, con organizaciones administrativas infradotadas y en los que la asistencia de niveles superiores no logra aumentar su capacidad de gestión (en especial en las comunidades autónomas uniprovinciales), sino también de la realidad de muchos municipios grandes, con organizaciones municipales nutridas y profesionalizadas pero en exceso sumidas en procesos complejos y burocratizados que ralentizan su acción (NAVARRO y GONZÁLEZ MEDINA, 2023; GONZÁLEZ MEDINA y NAVARRO, 2022; REYNAERS *et al.*, 2021).

TABLA 6. FINANCIACIÓN DE APOYO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR TIPO DE BENEFICIARIO

<i>Tipo de beneficiario</i>	<i>FSE 2007-2013</i>	<i>%</i>	<i>OT 11 2014-2020**</i>	<i>%</i>
Nivel nacional/central	1.366.114.958	59	1.697.498.825	85
Nivel regional	175.604.757	8	157.013.655	8
Local/municipal	456.698.732	20	94.55.057	5
Sociedad civil/ONG	312.664.951	14	35.462.477	2
Total	2.311.082.398	100*	1.894.480.014	100

*Redondeado. ** A 31 de marzo de 2017.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de EUPAC task 3, citado en COMITÉ DE LAS REGIONES (2018, p. 46).

En concreto, en lo que se refiere a la contratación pública, los retos relacionados con capacidad institucional aumentan. Los problemas que caracterizan el sector de la contratación tales como la complejidad de los procedimientos, la elevada carga de trabajo, la brevedad de los plazos y los frecuentes cambios normativos se manifiestan también en otros contextos distintos del español. En España, la última reforma legal con la Ley de Contratos del Sector Público (2017) ha aumentado la transparencia, pero también ha aumentado la complejidad de la gestión, sin venir acompañada de procesos de capacitación específicos para la Administración local.

Por su parte, el Real Decreto-ley 36/2020 para facilitar la ejecución del PRTR introduce elementos para impulsar el desarrollo de la capacidad institucional. Sin embargo, una vez más, no contempla medidas específicamente destinadas a reforzar la capacidad de la administración local. Y es que no hay que olvidar que se trata del ámbito donde, en términos comparados, se realiza un mayor número de licitaciones, si bien es el menor en términos de importe económico licitado (OIRESCON, 2020). En este sentido, el aumento de carga de trabajo que deben afrontar las unidades implicadas en la gestión de contratos, especialmente en el contexto de los Fondos NextGen, debe ser puesta en relación con el volumen y la composición de las plantillas de los ayuntamientos. Desde los ayuntamientos se consigue paliar estas dificultades en parte con la práctica de aprendizaje contingente, apoyada en las relaciones interpersonales (GONZÁLEZ MEDINA y NAVARRO, 2022); sin embargo, se detecta una ausencia de oportunidades de interacción formalizadas y viables.

3. LA CAPACIDAD DE LOS MUNICIPIOS MADRILEÑOS PARA EJECUTAR FONDOS NEXTGEN

Una vez contextualizado el marco de actuación de los Fondos Next Generation EU en el ámbito local y analizados los conceptos teóricos y las herramientas vinculadas a la capacidad institucional y administrativa, en este apartado se aborda el análisis empírico de la capacidad de gestión de los municipios madrileños. A partir de los datos propios obtenidos mediante cuestionarios y entrevistas a responsables municipales, se contrastan los principales elementos analizados en los apartados previos, permitiendo identificar los factores que están condicionando la implementación de los fondos en el nivel local.

El análisis de las percepciones de los responsables y técnicos municipales sobre la gestión de los Fondos NextGen se ha realizado a partir de información recogida a través de cuestionarios y entrevistas a responsables municipales en la gestión de los fondos. En ellos se abordaban cuestiones sobre la organización interna municipal para la gestión de proyectos europeos, factores específicos que facilitan o dificultan la ejecución de los proyectos (p. ej., experiencia previa del personal, liderazgo político, trabajo transversal, redes y asistencia técnica), plataformas digitales, complejidad normativa, etc.), la percepción del impacto de los cambios normativos adoptados para agilizar los procedimientos, así como los principales obstáculos y problemas detectados en la gestión.

Se enviaron cuestionarios a 68 entidades locales de todos los tamaños de la CAM que, según la Plataforma de Contratación del Sector Público, habían ejecutado hasta el 31 de mayo de 2024 contratos o licitaciones con Fondos NextGen. Se obtuvieron 22 respuestas, lo que representa una tasa de respuesta del 32 por 100. La información recabada a través del cuestionario se completó con la realización de seis entrevistas en profundidad semiestructuradas a técnicos, políticos y consultores³.

³ Como es habitual en los estudios contruidos sobre encuestas a gobiernos locales, la recogida de información presenta limitaciones en cuanto al número de respuestas. Aunque la selección inicial de municipios se realizó

TABLA 7. MUESTRA DE MUNICIPIOS PARTICIPANTES DEL ESTUDIO

<i>Municipio</i>	<i>Población</i>	<i>Cuestionario</i>	<i>Entrevista</i>
Alcalá de Henares	199.184	X	
Fuenlabrada	188.736	X	
Rivas Vaciamadrid	100.275	X	
Alcobendas	119.416	X	
Pinto	55.208	X	X
Parla	133.004	X	X
Perales de Tajuña	3.176	X	
Coslada	80.171	X	X
Colmenar Viejo	55.100	X	
Berzosa de Lozoya	217	X	
Navalafuente	1.637	X	X
Tres Cantos	51.453	X	
Miraflores de la Sierra	6.945	X	
Soto del Real	9.399	X	
Titulcia	1.362	X	
San Sebastián de los Reyes	92.732	X	
Arroyomolinos	35.972	X	
Campo Real	6.651	X	
Getafe	185.899	X	
Arganda del Rey	58.990	X	
Paracuellos de Jarama	27.000	X	
Patones	566	X	
Total		22	4

sobre la base de criterios objetivos (su participación efectiva en licitaciones de fondos NextGen), somos conscientes de que la tasa de respuesta final (32 por 100) puede introducir cierto sesgo de autoselección. En concreto, es probable que haya habido una mayor participación de municipios con una estructura administrativa especializada en fondos europeos o con una trayectoria prolongada en su gestión, lo que podría haber generado una ligera sobrerrepresentación de administraciones con mayor capacidad institucional relativa. Sin embargo, la diversidad de perfiles organizativos y de trayectoria en la gestión de fondos de los municipios incluidos en la muestra final nos permite tener confianza en su representatividad y, por tanto, en la validez de las conclusiones y de los patrones observados.

Los perfiles de las personas que han participado en el estudio son tan variados como la variedad de ubicaciones de las responsabilidades en gestión de fondos europeos en las administraciones municipales. La Tabla 8 muestra dichos perfiles que, en su mayoría, tienen un carácter técnico. En algunos casos, pertenecen a unidades específicas de fondos europeos o de planificación estratégica. En otros, se trata de Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL), en quienes suele recaer la gestión de fondos europeos cuando se trata de municipios de pequeña población. Con el objetivo de aumentar la fiabilidad de las respuestas, se ha tenido en cuenta el rol específico en la gestión de fondos. El 31 por 100 era responsable de gestión y el 54,5 por 100 era responsable autorizado. Solo el 23 por 100 de las personas participantes en el cuestionario no disponía de ningún rol de usuario.

TABLA 8. PERFILES DE LAS PERSONAS PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO

<i>Perfil participante</i>
Concejal responsable de Fondos Europeos (Hacienda)
Técnico del Departamento de Proyectos Europeos
Técnico de la Secretaría Técnica de Planificación Estratégica
Técnico de la Subdirección de Gobernanza y Excelencia
Intervención
Técnico de la Oficina Técnica de Proyectos Europeos
Secretaría ayuntamiento
Alcaldía
Técnico de Programa Fondos Europeos
Agente de Empleo y Desarrollo Local
Teniente de alcalde
Área de Urbanismo
Área de Igualdad
Consultora

3.1. Organización de la gestión de los Fondos NextGen

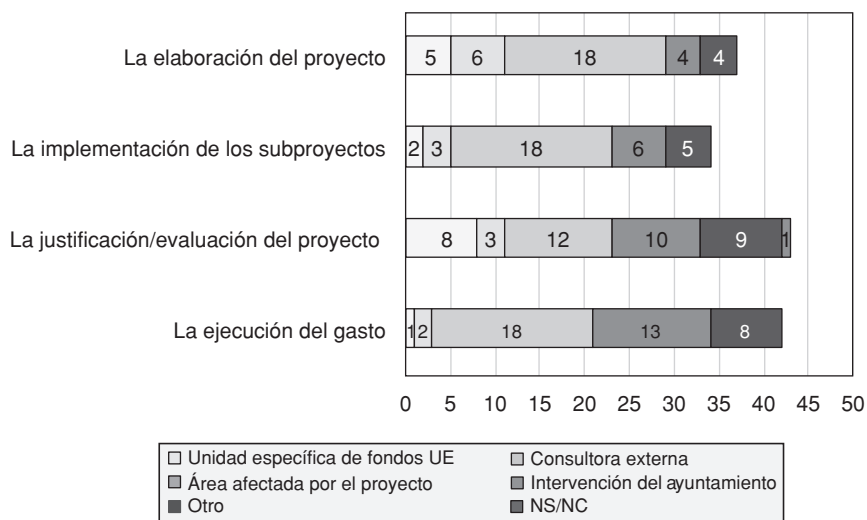
A través del cuestionario y las entrevistas obtenemos una primera panorámica del nivel de institucionalización de la gestión de fondos europeos a nivel local. También de si,

en el contexto de los NextGen, se ha producido algún tipo de cambio en la organización municipal, como por ejemplo la creación de estructuras *ad hoc* o el refuerzo de personal implicado en la gestión de los fondos.

En primer lugar, en cuanto a las unidades en las que principalmente recae la gestión a lo largo de las distintas fases del proceso, los resultados muestran que, en todas las fases, la unidad que tiene claramente un mayor protagonismo en la gestión es el Área afectada por el proyecto, seguida a mayor distancia de la Intervención del ayuntamiento, que lo tiene en la fase de justificación/evaluación del proyecto y ejecución del gasto. Cabe señalar que es precisamente la fase de justificación/evaluación del proyecto en la que se observa un reparto más proporcionado entre los distintos agentes involucrados en el proceso. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el menor protagonismo que tienen las unidades de fondos europeos en esta pregunta se debe a que pocos ayuntamientos disponen de unidades específicas para ello.

Por otro lado, destaca la categoría «otro», que suele referirse a figuras como los Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL), que emerge como un perfil estratégico para los municipios pequeños. En otras ocasiones, se trata del Departamento de Contratación, o del Área de Secretaría para emisión de Informes y Certificaciones. También se refieren a entes externos a la organización municipal, como es el caso de empresas adjudicatarias de contratos para desarrollar las actuaciones previstas en los mismos.

FIGURA 2. ESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

Aunque con un protagonismo menor, las consultoras externas también desempeñan un papel en este proceso, principalmente en la fase de elaboración de propuestas:

«Normalmente se contrata una consultora para hacer la solicitud de los proyectos». En definitiva, estos datos muestran la gran variedad existente en cuanto a qué unidad/departamento ostenta la responsabilidad de gestionar los fondos europeos en el contexto municipal madrileño.

Por lo que se refiere a cambios recientes en la situación organizativa de los ayuntamientos con respecto a la gestión de fondos, la respuesta de los entrevistados suele ser que o bien «no ha variado nada» o bien se lo están planteando ahora: «Vamos crear una oficina técnica de gestión de proyectos europeos, se va a meter en una plaza de técnico, una plaza de auxiliar administrativo, es decir, se le va a adoptar de mecanismos administrativos para gestionar adecuadamente, como debe ser, los fondos y participar con más garantías en las próximas y las sucesivas convocatorias: Con el nuevo Programa Operativo 21-27, que saldrá en breve la convocatoria». En este sentido, la falta de músculo de gestión es un tema recurrente en las entrevistas. En el caso de los ayuntamientos pequeños, estos se ven obligados a que buscar apoyo en la coordinación con otros municipios: «Hay proyectos a los que solo se pueden presentar los grandes y a los pequeñitos a que de forma consorciada accedan a fondos y también puedan realizar actuaciones que sin más que con la estructura que tienen no podrían hacerlo». Esta afirmación da cuenta de las dificultades que, en general, la gestión de fondos europeos supone para las administraciones locales en términos organizativos, al tiempo que evidencia la importancia del tamaño municipal como un factor determinante para acceder a las oportunidades que suponen dichos fondos.

Al preguntar de forma expresa por el personal dedicado a la gestión de fondos europeos, la respuesta es que o bien «no se ha contratado más personal» o bien, si se ha contratado, no tiene formación específica: «No tenía idea de CoFFEE ni tenía idea de nada. Cuando le comunicó la Comunidad de Madrid [al técnico] que tenía que gestionar el tema de CoFFEE dice “no tengo ni idea de qué va esto”». Por ello, la valoración general en términos organizativos es que ha habido un cierto grado de falta de organización y planificación: «Hasta ahora, todo ha sido muy desorganizado. Sin una estructura clara». También la gestión de fondos se percibe como un ámbito muy contingente, en el que el personal de muchos ayuntamientos no tiene visos de ser estabilizado ni el conocimiento adquirido de ser capitalizado por la organización: «Es que no lo hay [personal], o sea, hoy estoy yo, pero aparte de eso [...]. Yo soy persona eventual, con lo cual, si yo mañana me voy, ¿quién se hace cargo de esto?». En ese sentido, aunque existen casos donde sí cuentan con personal formado y especializado dentro del ayuntamiento, con dedicación exclusiva a fondos europeos, la realidad es que son una minoría.

Por otra parte, emerge que efectivamente la gestión de fondos europeos es reconocida como diferente respecto de lo que sería la práctica administrativa ordinaria. Las personas participantes en el estudio se refieren a la existencia de una cultura de gestión de los fondos europeos, al tiempo que alertan de que existe una percepción negativa a nivel interno en términos de carga de trabajo: «Cuesta entrar en las áreas

que no han gestionado este tipo de fondos. La percepción es negativa: “Me van a exigir muchas cosas”».

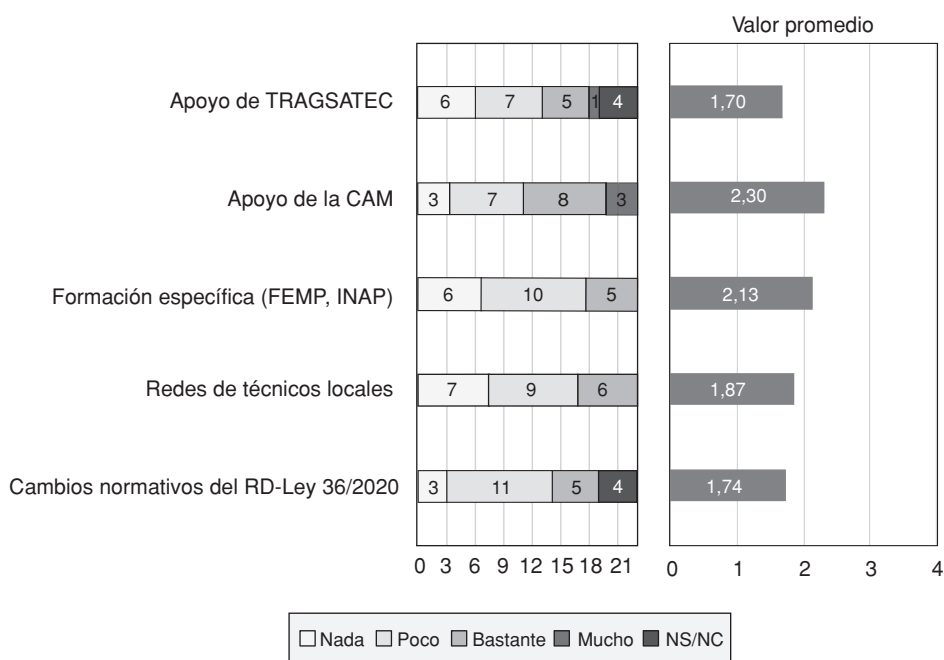
Esta situación podría ser resultado de la falta de visión política y de integración de la programación de los fondos en la estrategia municipal: «Es imprescindible que los políticos tengan conocimiento, nociones y saber si quieren ir o no. Deben aplicarlo en cada una de las áreas que vayan a gestionarlo».

3.2. Facilitadores de la ejecución de los Fondos NextGen

Como se ha señalado, el gobierno de España estableció un nuevo marco regulatorio destinado a agilizar los procesos (especialmente en el ámbito de la contratación pública), en el que destaca la aprobación del RD-L 36/2020, la impartición de cursos de formación específicos (por el Ministerio de Hacienda o la FEMP) y el acuerdo, en febrero de 2023, del Consejo de Ministros, de encargar a TRAGSATEC, filial de la empresa pública TRAGSA, la agilización de la gestión de los fondos europeos a través de la «asistencia y dinamización» de la participación de las administraciones públicas en el PRTR. Con base en este encargo, TRAGSATEC asiste de forma gratuita a los ayuntamientos de menor tamaño para que puedan participar en las convocatorias públicas del PRTR, y también al resto de entidades locales que hayan sido beneficiarias de Fondos NextGen.

En cuanto a la valoración de este conjunto de medidas en las entrevistas y cuestionarios, las respuestas arrojan un resultado demoledor: para todos los facilitadores enumerados (Figura 3), la percepción del impacto sobre la mejora de la ejecución de los Fondos NextGen se concentra en las categorías «nada» o «poco», con un valor promedio máximo de 2,27. De todos ellos, las peores valoraciones se refieren al impacto del apoyo de TRAGSATEC y de los cambios normativos del Real Decreto-ley 36/2020. En este sentido, parece que la normativa no está consiguiendo su objetivo en términos de agilización en el ámbito local, las organizaciones de base local tampoco parecen estar desempeñando un papel facilitador en este ámbito y, de forma muy clara, emerge una demanda de formación específica que, por ahora, no está siendo cubierta. En este panorama negativo, el factor que recibe un mayor número de respuestas positivas es el apoyo de la CAM, si bien uno de los entrevistados señala: «Creo que hay un problema a nivel de organismos intermedios que la verdad es que muchas veces que tenemos problemas y casi se lo resolvemos nosotros y eso no puede ser».

Por el contrario, el apoyo de TRAGSATEC parece que apenas está teniendo impacto en el ámbito local, si bien es cierto que se trata de uno de los factores que aglutina un mayor número de respuestas en la categoría «NS/NC», lo que podría estar indicando que existe desconocimiento acerca de la posibilidad de beneficiarse de su asistencia.

FIGURA 3. FACILITADORES DE LA EJECUCIÓN DE FONDOS EUROPEOS

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

Por lo que se refiere a las respuestas abiertas, emerge nuevamente que la implementación de los fondos está siendo muy contingente y que se ha acompañado de muy poca información. En cuanto a las necesidades, estas pasan claramente por una mayor formación: «He tenido que formarme para comprender el PRTR, la mejor formación fue del INAP, en los inicios que me hicieron comprender el sistema, la experiencia en fondos la mayor ayuda». En la misma línea: «Es preciso tutoriales de cada uno de los subproyectos, por el organismo convocante correspondiente. Hay mucho desconocimiento en general, y hay improvisaciones y cambios de criterios constantes (tanto por Ministerios, como por la CAM)». En este sentido, quienes han recibido formación, hacen referencia a la utilidad de los cursos del Ministerio de Hacienda y Función Pública en la Plataforma de los Fondos Europeos. Concretamente, se refieren a cursos en línea que tuvieron lugar en 2023, cuyos contenidos se centraron en la Plataforma de los Fondos, el Mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el principio de no causar perjuicio significativo al medio ambiente (DNSH), la comunicación (requisitos de publicidad y los logotipos obligatorios), y cómo aplicar la normativa (básicamente la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR y la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre). También hacen referencia a un curso sobre contratación pública organizado por la FEMP en 2023. Por

último, hay una demanda clara: «Minimizar la cantidad de documentación a aportar» y simplificar el manejo de las herramientas digitales: «La gestión a través de la herramienta CoFFEE es muy farragosa, debería ser más dinámica».

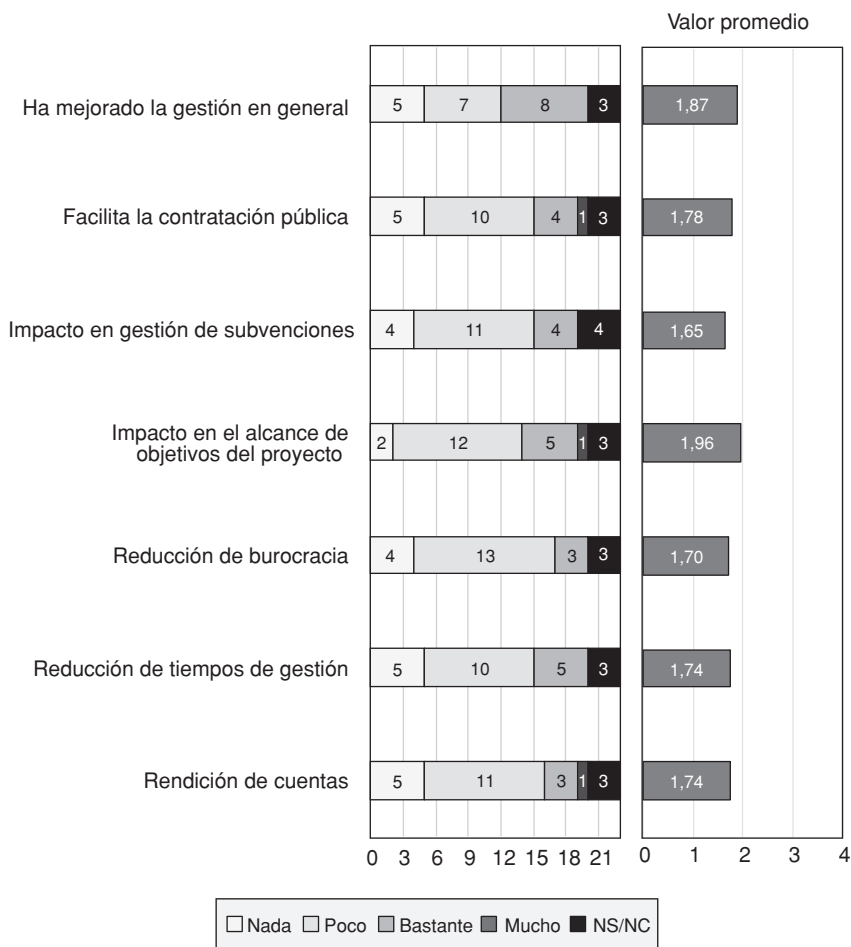
Respecto a la asistencia técnica, su impacto sigue siendo muy modesto. Una razón podría estribar en la heterogeneidad de los Fondos NextGen. En este sentido, un técnico señala: «En las EDUSI teníamos asistencia técnica porque estamos hablando de un solo Programa Operativo, con un número x de líneas de actuación, pero poco más. Teníamos una misma base reguladora, los mismos participantes, las mismas reglas de juego... Era todo igual... Una Secretaría General de Fondos Europeos a la que conocemos con nombres y apellidos... Ministerio de Hacienda... Todo claro. Pero llegan los fondos Next Generation y cada uno va por su lado. Entonces si yo contrato una asistencia técnica para un determinado subproyecto: Las bases no concuerdan con otra, los ministerios son distintos. Era todo más complejo...». En general, la gestión de fondos se percibe como una actividad «muy solitaria». No obstante, al preguntar por las redes de ayuntamientos, un técnico señala: «Tenemos Red Local, y tenemos asistencia. La creó la FEMP. Esto es muy positivo. Después de muchos años tienes alguna referencia de a quién llamar. “Por lo menos, lloramos conjuntamente”». A pesar de ello, los datos reflejan que la interacción entre ayuntamientos en esta materia es más bien baja. También, que se ha ido perdiendo el trato personal al generalizarse las reuniones *online*: «Yo recuerdo antes que ibas a una reunión y hablabas con los otros socios del proyecto. Eso se ha perdido. Y ya tenía dudas, les llamaba, les preguntaba “¿tú cómo has hecho esto?”. No se producen los escenarios o el contexto para que luego te permita generar un lazo».

3.3. Impacto en la agilización de la ejecución del Real Decreto-ley 36/2020

El cuestionario ha preguntado específicamente sobre los efectos del real decreto-ley diseñado para la agilización de los fondos. A ese respecto, se ha preguntado el grado en el que: *a)* ha mejorado la gestión de fondos europeos en general; *b)* ha facilitado la contratación pública; *c)* la valoración general en el ámbito de gestión de subvenciones; *d)* el impacto en términos de alcance de los objetivos del proyecto/subproyecto; *e)* el impacto en términos de reducción de la burocracia; *f)* la reducción de los tiempos de gestión, y *g)* la rendición de cuentas.

Los resultados son consistentes con lo señalado en el apartado anterior. Nuevamente, la mayoría de las respuestas acerca del impacto de la norma en la agilización de la ejecución se sitúa, de forma abrumadora, en las categorías «poco» o «nada», siendo el valor promedio más alto en 1,95. De hecho, la valoración general en términos de mejora de la gestión es muy discreta en su conjunto. La peor valoración se refiere al poco impacto en términos de la gestión de subvenciones (lo que podría explicarse porque está fundamentalmente dirigido al ámbito de la contratación pública) y a la reducción de la burocracia. Su impacto a la hora de facilitar la contratación pública también es bajo, situándose en un valor promedio de 1,77. En positivo, el mayor impacto se registra con relación a su impacto en el alcance de los objetivos del proyecto (1,95).

FIGURA 4. EFECTO DEL REAL DECRETO-LEY 26/2020 EN LA AGILIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS (N = 23)



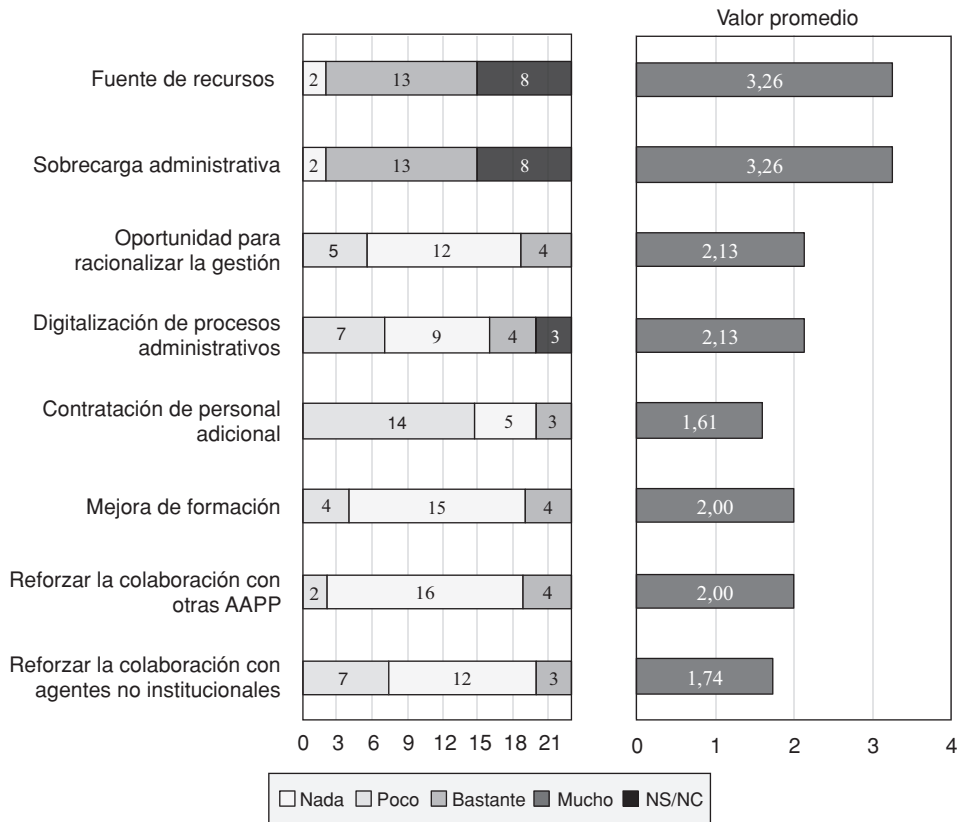
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

3.4. Incidencia de los Fondos NextGen sobre la gestión local

El cuestionario incorporaba una pregunta sobre la medida en la que los Fondos NextGen han supuesto para los ayuntamientos y su persona: *a)* una fuente de recursos adicional para el desarrollo de políticas municipales; *b)* una sobrecarga de trabajo de la administración municipal en general; *c)* una oportunidad para racionalizar los procesos de gestión (mejora de la gestión interna). Si ha *d)* promovido la digitalización de los pro-

cesos administrativos; *e*) ayudado a la contratación de personal adicional; *f*) mejorado la formación del personal del ayuntamiento (formación específica); *f*) permitido reforzar la colaboración con otras administraciones públicas, y *h*) permitido reforzar la colaboración con otros actores no institucionales (empresas, ONG, etc.).

FIGURA 5. INCIDENCIA DE LOS FONDOS NEXTGEN SOBRE LA GESTIÓN LOCAL (N = 23)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

Los datos ponen de manifiesto una importante paradoja: por una parte, los fondos son percibidos claramente como una fuente de recursos y una oportunidad para el municipio. Sin embargo, también se constata una percepción generalizada de que suponen una sobrecarga administrativa. De hecho, estos son los ítems que alcanzan una mayor valoración, con un valor promedio del 3,27 en ambos casos. Este resultado evidencia la estrecha relación que existe entre la gestión de los fondos y la capacidad institucional local. De hecho, a tenor de las respuestas, los fondos también son percibidos en gran

medida como una oportunidad para racionalizar la gestión y para la digitalización de los procesos (valor promedio 2,18). Ahora bien, uno de los técnicos puntualiza que para poder aprovechar mejor dicha oportunidad los ayuntamientos deben dotarse de estrategia, estructura y formación: «Tener una estrategia para ir por delante de los fondos. Poner un equipo estructural. Formar y sensibilizar a las áreas. El real decreto permitía contratar gente y no se ha hecho nada».

Por lo que se refiere a la contratación de personal, hay que señalar que se trata del ítem que aglutina el valor promedio más bajo, situado en el 1,64. En la mayoría de los casos, tal y como se desprende de la cita anterior, no se han ampliado las plantillas, con algunas excepciones. Por último, en términos de reforzamiento de la colaboración con otras administraciones públicas, la incidencia ha sido algo mayor (2,05) en comparación con su impacto con relación a los agentes no institucionales (1,77).

3.5. Claves del éxito en la gestión

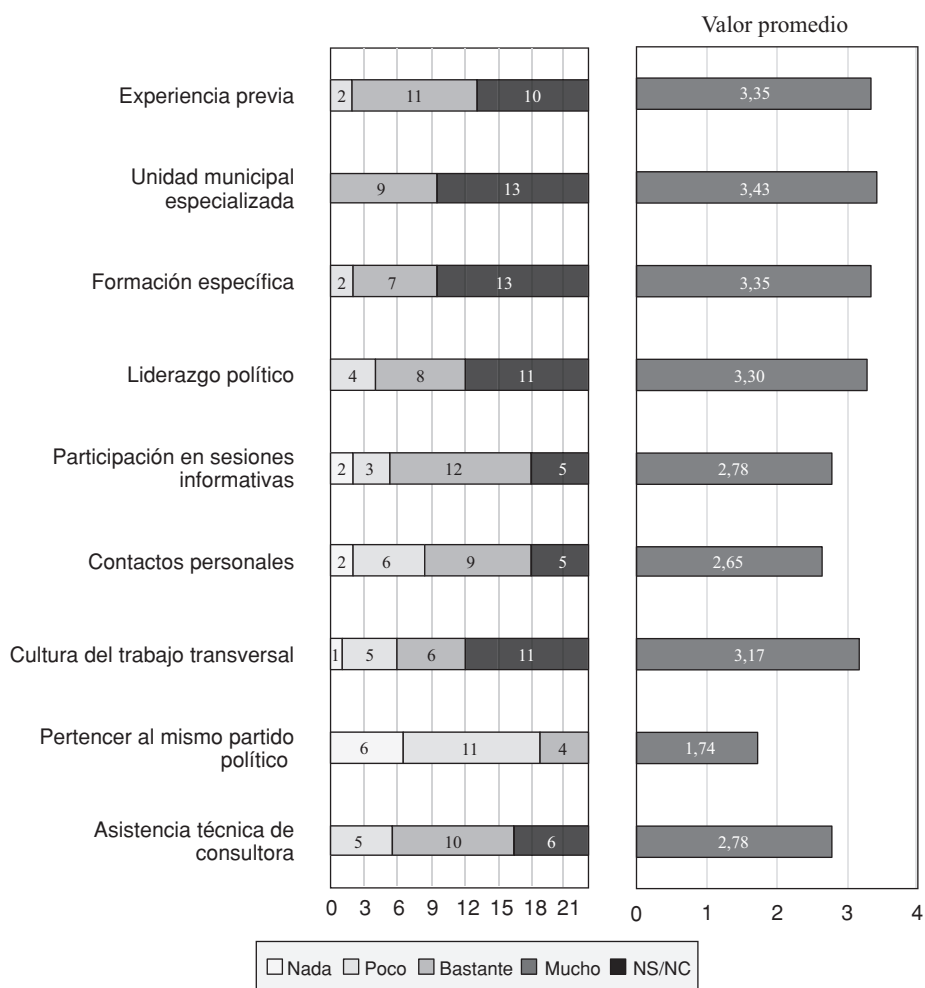
El cuestionario pedía a los responsables municipales que valoren el peso que tienen los siguientes factores para lograr una buena gestión de los fondos: *a)* la experiencia previa en la gestión de Fondos Europeos; *b)* la existencia de una unidad especializada dentro de la organización del ayuntamiento; *c)* la formación específica de los trabajadores del ayuntamiento en Fondos Europeos; *d)* el liderazgo político; *e)* la participación en foros institucionales (sesiones informativas, talleres, pertenencia a redes de ciudades); *f)* los contactos personales; *g)* la cultura de trabajo transversal en el ayuntamiento; *h)* pertenecer al mismo partido político que el nivel superior de gobierno responsable, e *i)* la asistencia técnica de una consultora; son clave para conseguir una buena gestión de los Fondos NextGen.

En primer lugar, los factores que emergen claramente como factores de éxito están relacionados con la existencia de una unidad municipal especializada (valor promedio 3,41), seguida de la experiencia previa (3,36) y formación específica (3,32). Otros dos factores clave, que también se sitúan entre los rangos de importancia «bastante» y «mucho» serían el liderazgo político (3,27) y una cultura de trabajo transversal (3,14).

Estos resultados son reforzados por las afirmaciones de un técnico entrevistado al señalar que si tuviera en su mano introducir cambios en la organización para facilitar la gestión: «Iría con los políticos: formación para ellos. Y a partir de ahí, trabajar con las áreas. Luego, dotar al ayuntamiento de un Departamento de Fondos Europeos». Otro técnico, en la misma línea, señala que «es muy importante que haya reuniones internas en el ayuntamiento en las que se transmita lo pasa. Es importante que esas reuniones vayan desde arriba, o sea, quizás es importante también el papel a nivel alcaldía, que al final es quien tiene un poco el mando de todo el ayuntamiento y que haga conscientes a todos de que esos fondos los ha recibido del ayuntamiento, de que hay que ejecutarlos bien, que hay que seguir todos los trámites, todos los pasos y de que el no ejecutarlos bien puede llevar a consecuencias malas».

El resto de los aspectos valorados se sitúa en un valor promedio inferior a 3,00, y sobre ellos encontramos mayor diversidad de respuestas. Entre ellos, la asistencia técnica es la que más se aproxima a este valor (2,91), denotando que es percibida como un factor que podría suplir las carencias formativas y de fuerza de trabajo de las que adolecen los ayuntamientos. Por lo que se refiere a la participación en foros institucionales, la mayor parte de los encuestados consideran que influye «bastante» (2,77); mientras que a los contactos personales (2,68) se les atribuye menor relevancia.

FIGURA 6. CLAVES DEL ÉXITO EN UNA BUENA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS (N = 23)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

Por último, la pertenencia al mismo partido político (1,77) que el nivel superior de gobierno responsable constituye la única variable que no recibe respuestas en la categoría «mucho» y donde, por el contrario, se concentra de forma significativa el mayor número de respuestas en el valor «poco» o «nada». Este dato mostraría que existe una percepción generalizada de que la gestión de fondos europeos constituye un ámbito muy «técnico» y, por tanto, estaría menos sujeto a dinámicas de «politización».

Estos hallazgos son consistentes con la literatura sobre captación de fondos europeos a nivel local (GONZÁLEZ MEDINA y HUETE GARCÍA, 2019; NAVARRO *et al.*, 2023; SÁNCHEZ-TRUJILLO *et al.*, 2024), donde se ha destacado, para el éxito en la captación, en primer lugar, que la *experiencia previa* derivada de la existencia de una trayectoria en la gestión de proyectos europeos y el *trabajo interdepartamental* tienden a traducirse en niveles superiores de capacidad institucional. En segundo lugar, que disponer de un *departamento específico* de fondos o proyectos europeos permite orientar las acciones del ayuntamiento en este ámbito de una forma más eficaz. En tercer lugar, que la *formación específica* del personal dedicado a estas tareas constituye un elemento esencial en el rendimiento de estos procesos. Finalmente, el *color político* del partido que gobierna en el municipio también aparece como el factor al que menor importancia han concedido las personas encuestadas.

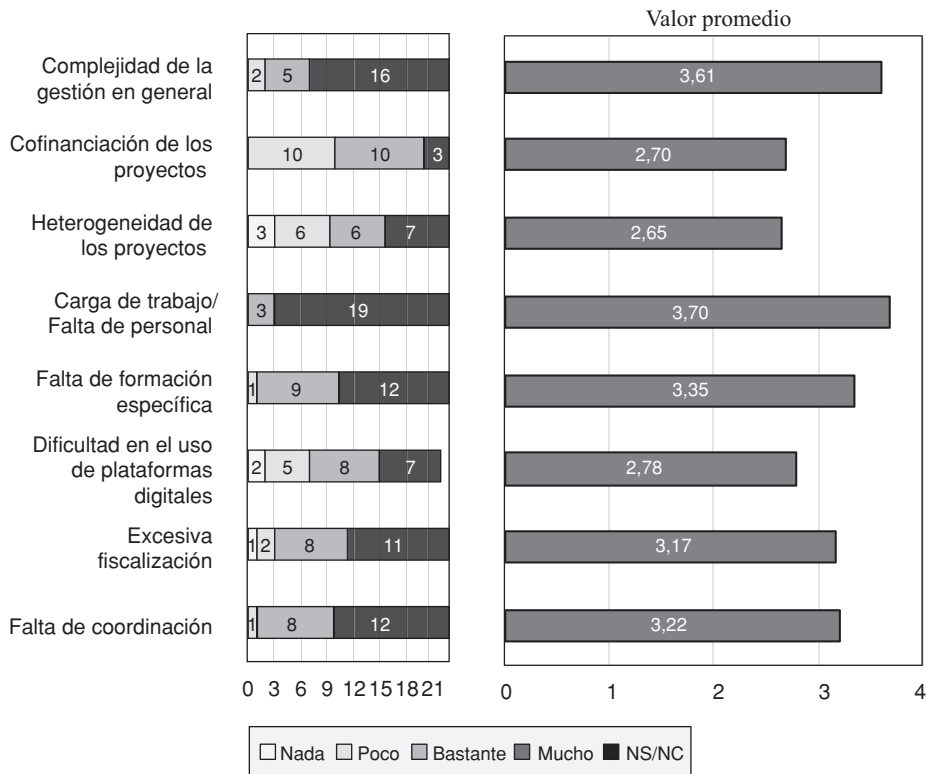
3.6. Obstáculos y errores típicos

El cuestionario tenía también como objetivo conocer hasta qué punto determinados factores como: *a)* la cofinanciación de los proyectos/subproyectos; *b)* la heterogeneidad (tipos de proyectos/subproyectos y sectores); *c)* la carga de trabajo/falta de personal; *d)* la falta de formación específica en materia de gestión; *e)* la dificultad en el uso de las plataformas digitales; *f)* la excesiva fiscalización (exceso de controles), y *g)* la falta de coordinación entre los agentes implicados (empresas, otros niveles de gobierno, tercer sector, etc.); dificultan la gestión de los fondos.

En términos generales, la valoración que hacen las personas encuestadas de la gestión es que es una actividad muy compleja (valor promedio de 3,59). Esto se entiende mejor a través del relato de un técnico: «Hay mucho volumen de trabajo, tenemos muchas subvenciones, los técnicos son limitados y no pueden sacarlo todo a la vez, que también son proyectos complejos, no son proyectos fáciles. También mientras hacen la memoria, no hacen la memoria, le tienes que dar muchas vueltas al coco también muchos si quedan vacíos tienes que volverlos a sacar a la licitación, porque claro, como son también proyectos novedosos y que tienen que cumplir una serie de requisitos de medio ambiente y todo eso, pues tal vez no sean tan atractivos para las empresas presentarse. Entonces los tienes que volver a sacar a licitación. Todo eso ya te vuelve a retrasar, porque tienes que volver a iniciar el proceso».

Entre todos los problemas y obstáculos señalados tanto en el cuestionario como en las entrevistas, la carga de trabajo emerge con un altísimo nivel de consenso como por el principal problema, con un valor promedio de 3,68, seguido de cerca por la falta de formación específica (3,32) y de coordinación entre los agentes implicados y la excesiva fiscalización (3,23). Esta valoración señala la dirección hacia la que deberían ir las medidas para agilizar la gestión, que pasan fundamentalmente por «aliviar la carga de trabajo» de los ayuntamientos en esta materia, bien simplificando y estabilizando los procedimientos: «Todo es demasiado farragoso y complicado. Ha habido demasiados cambios de criterio a la hora de introducir los datos en la herramienta CoFFEE, lo que ha conllevado dilaciones indebidas», o bien dotando de más personal especializado y formado a los ayuntamientos: «En nuestro caso concreto no tengo apoyos en la gestión, el sistema se reduce a mí misma orientando a las áreas, enviando instrucciones y sin apoyo de personal, falta sensibilidad primero en el ámbito político y después en el conocimiento de las áreas en Fondos Europeos».

FIGURA 7. PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS EN LA GESTIÓN DE FONDOS (N = 23)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

Relacionado con lo anterior, uno de los entrevistados identifica como principales obstáculos los siguientes: 1) tiempo y plazo limitados para la ejecución y licitación de los fondos; 2) incertidumbre, sobre todo de cara a la justificación de las subvenciones, y 3) volumen de trabajo excesivo para el ayuntamiento. Así lo explica una persona entrevistada: «El mayor obstáculo es el tiempo. Estamos peleándonos siempre con el tiempo, con los plazos. Ahora que tenemos el plazo, el 31 de diciembre nos vamos a ver críticos para llegar, para cumplir, para poder, lo primero para poder tener licitados los contratos a tiempo y luego para tenerlos ejecutados. Y bueno, también tenemos la incertidumbre de saber si lo estamos haciendo bien, luego a la hora de la justificación, con lo que nos vamos a encontrar, si nos van a echar para atrás los gastos porque no cumplan los criterios de publicidad o el gasto no es elegible». Este resultado vuelve a coincidir con los hallazgos sobre la captación de fondos en NAVARRO *et al.* (2023), donde el factor temporal representó una variable relevante para entender los errores más típicos que se suelen cometer en los procesos de solicitud y la obtención de fondos europeos: por un lado, la insuficiencia de los plazos de solicitud supone un obstáculo antes de iniciar la solicitud; por otro lado, la falta de previsión en los plazos de realización de las tareas es un error habitual durante la elaboración de las propuestas a presentar en las convocatorias.

Por lo que se refiere a la cofinanciación de los proyectos y a su heterogeneidad, las respuestas se sitúan en valores muy aproximados, del 2,67 y 2,73 respectivamente. Por lo que se refiere al manejo de las plataformas informáticas (2,82), resulta de interés la mayor dispersión de las respuestas, que muestra una percepción menos homogénea a este respecto por parte de los ayuntamientos.

3.7. Uso de plataformas de gestión

El uso y manejo de estas aplicaciones informáticas puede representar un desafío en la ejecución de los fondos a nivel local, en especial en organizaciones con falta de recursos de personal. Dentro de las entrevistas realizadas en el marco de este estudio, los responsables señalan problemas como, por ejemplo: «La dificultad en el uso de las plataformas digitales (p. ej., CoFFEE) no es que sea compleja porque es digital, sino por decisiones muy cuestionables en su diseño y, particularmente, la falta de homogeneidad en los criterios sobre la información que se solicita».

Por otra parte, uno de los problemas principales se ha identificado para la plataforma CoFFEE ha sido el hecho de cambios constantes en la aplicación. Inicialmente tenía muchas carencias y su uso era extremadamente complejo, si bien ha ido mejorando con el tiempo. En este sentido, las actualizaciones han sido muy numerosas: «Han ido saliendo manuales, actualizaciones de los manuales, incluso dos o tres veces al mes». Esta circunstancia ha añadido dosis de incertidumbre para el usuario, que se enfrenta con errores constantes que, en realidad, son actualizaciones en la aplicación, «no sé si es que yo no lo estoy haciendo bien o es que es un problema de la plataforma».

Otras opiniones coinciden en evaluar la plataforma CoFFEE como «lenta y muy poco operativa» y que «ralentiza mucho el trabajo». Concebida para hacer los procesos más eficientes y efectivos, el balance que de ella hacen los usuarios no apunta a una consecución de sus objetivos. Expresiones como «los procesos deberían simplificarse, todo es demasiado farragoso y complicado», «CoFFEE es duplicar el trabajo» o «ha habido demasiados cambios de criterio a la hora de introducir los datos en la herramienta CoFFEE, lo que ha conllevado, y conlleva, dilaciones indebidas» abundan en las entrevistas que hemos mantenido. También parece que no existen criterios totalmente claros desde las administraciones central o autonómica sobre cómo y dónde subir los datos: «Y algunas veces incluso lo tienes que subir en el mismo expediente por duplicado, porque dicen, “no, no, súbelo aquí”. Y luego al mes te dicen, “súbelo a este otro apartado”, pero ya lo he subido “aquí”. Ya, pero es que ahora quieren que lo suba “allí” también. Yo entiendo que es para el control, que lo tienen que mandar ellos a Bruselas o a dónde sea para que se vea, pero lo que hace es duplicar y más trabajo, al fin y al cabo».

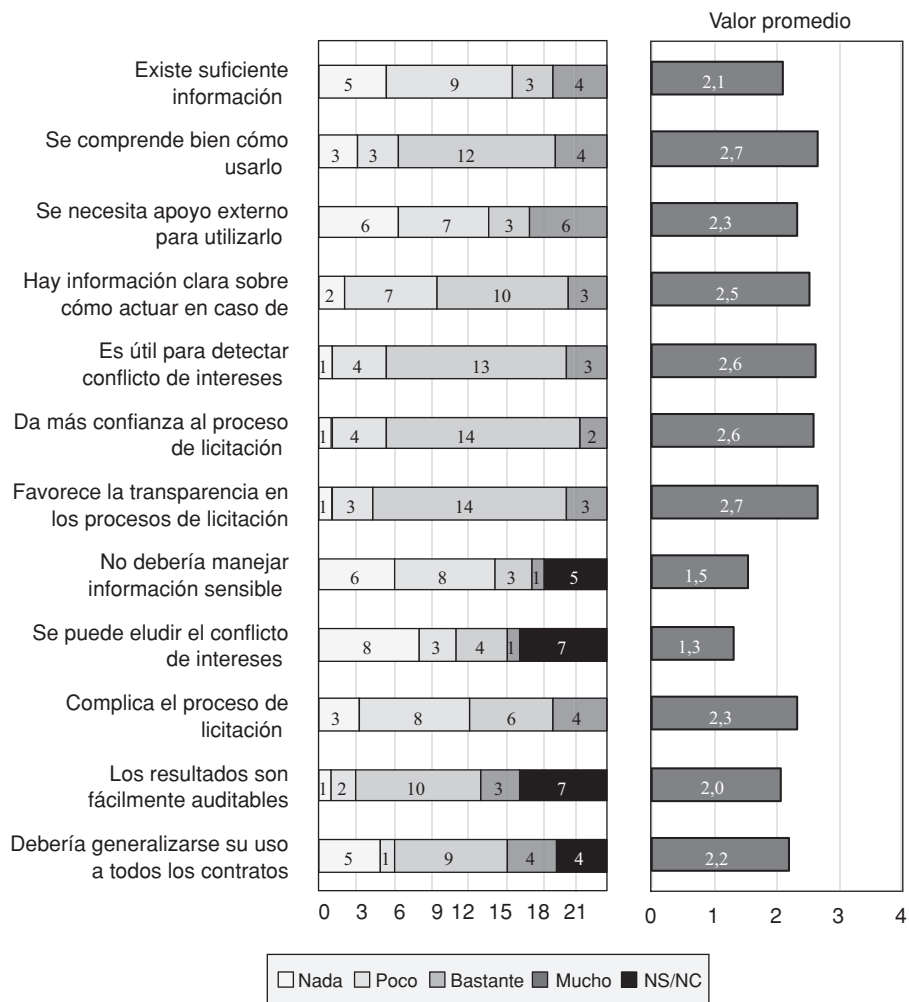
Sin embargo, la valoración de MINERVA es mucho más positiva. Lo que inicialmente parecía complejo ha resultado ser «mucho más sencillo, y ya cuando te pones, no es nada, es enviar una petición». Esta percepción es compartida: el procedimiento «es rápido y no es complicado, solo puede llegar a fallar si salen banderas negras, porque entonces se ralentiza la contratación». En varias corporaciones municipales se ha relatado la aparición de banderas negras, en algunos casos por errores menores, como fallos en la introducción de la numeración de un CIF o errores que la mera reintroducción de la información ha solucionado sin llegarse a averiguar el porqué de la llamada de atención.

Adicionalmente, el uso de MINERVA tiende a generar confianza: «Hace un cruce de datos que tú de otra manera no puedes, no sabes, no puedes controlarlo. No es el 100 por 100, pero sí es más garantía». No obstante, es preciso señalar que no se percibe como un antes y un después en la identificación de prácticas fraudulentas, pues el control sobre estos temas ya se venía realizando con otras estrategias: «Es algo que hacíamos ya en fondos EDUSI mediante reuniones antifraude». Dado que MINERVA es una innovación en los procesos de gestión, se incluyó una pregunta específica acerca de la plataforma en el cuestionario suministrado a los responsables y técnicos municipales, donde se debía señalar el grado de concordancia con una serie de afirmaciones que se recogen en la Figura 2, donde se presentan las respuestas a esta pregunta.

En general, como se acaba de poner de manifiesto, las percepciones sobre la herramienta tienden a ser positivas en la mayoría de los aspectos por los que se pregunta. MINERVA se considera mayoritariamente como una herramienta útil para detectar el conflicto de intereses, que no complica de modo relevante el proceso de licitación y cuyo empleo da más confianza a los procesos de licitación al favorecer la transparencia en los procesos. Sin embargo, la satisfacción con los aspectos prácticos de su uso es baja. Un porcentaje relevante de los usuarios considera que no existe suficiente información sobre su manejo, aunque, una vez alcanzadas las competencias

para su empleo, la dinámica de funcionamiento es sencilla y se comprende adecuadamente.

FIGURA 8. FUNCIONAMIENTO Y USO DE MINERVA EN EL ÁMBITO LOCAL (N = 23)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

Entre los aspectos más negativos cabe destacar que una parte considerable de los encuestados echan de menos más información sobre cómo proceder en caso de detección de conflicto de intereses. Para situaciones de aparición de banderas rojas o negras se

considera que no hay unas coordenadas claras para poder identificar sus causas y, en su caso, corregir la información de modo que se pueda avanzar en el proceso.

Finalmente, no hay una opinión mayoritaria sobre si debiera generalizarse su uso para otros contratos. Aquí hay opiniones en contra y a favor, con una ligera ventaja de estas últimas.

3.8. Propuestas de cambio y mejora

El cuestionario dio voz propositiva a los responsables municipales preguntando la medida en la cual consideraban que una serie de factores, listados a continuación contribuirían a mejorar el rendimiento en la gestión: *a*) un departamento específico (en el caso de que no disponga de él); *b*) más personal dedicado a estas funciones; *c*) mejor formación del personal dedicado a estas funciones; *d*) más simplificación administrativa; *e*) más comunicación entre departamentos del ayuntamiento; *f*) más trabajo en red con otros ayuntamientos, y *g*) más apoyo técnico desde niveles superiores de gobierno.

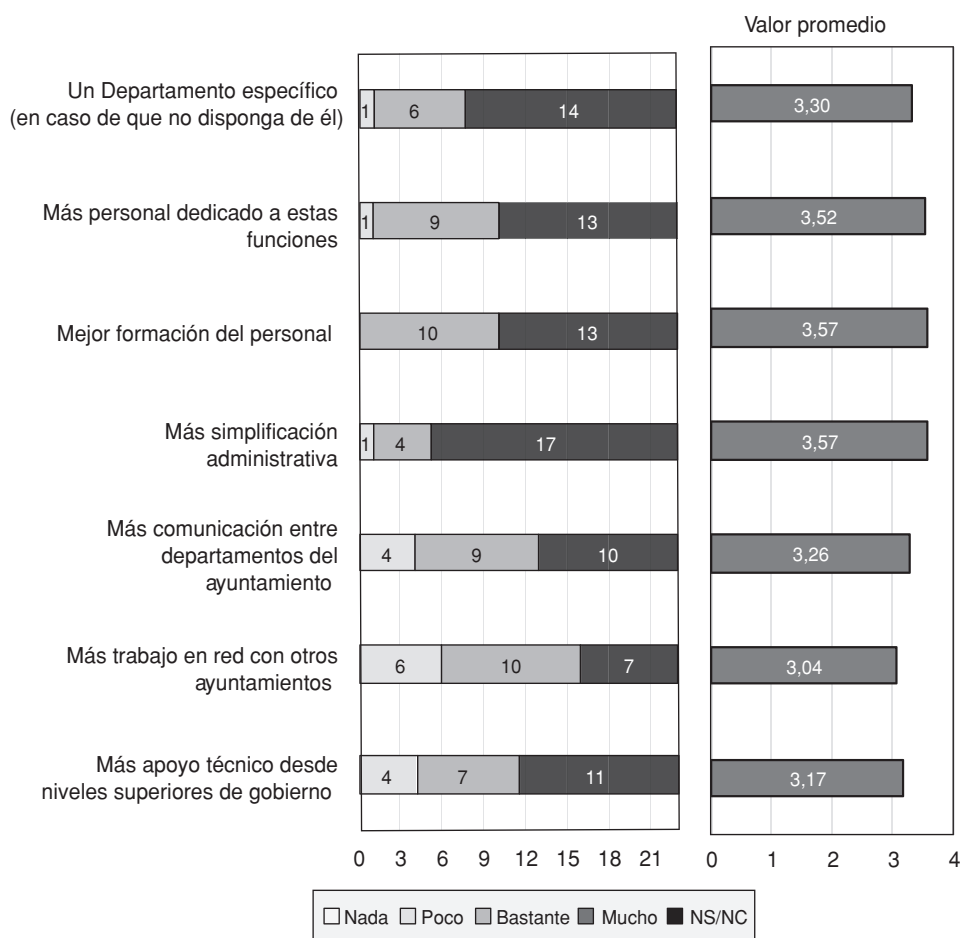
Claramente, y de forma consistente, se atribuye a los factores de tipo formativo (3,57) y estructural, esto es, más personal y más simplificación administrativa (3,52), la mayor incidencia en términos de mejora del rendimiento de los municipios en la ejecución de los fondos. A continuación, el siguiente aspecto para mejorar la gestión sería la disponibilidad de un departamento específico (3,27). Destaca, por otro lado, que se atribuya más importancia a la mejora de la comunicación entre departamentos del propio ayuntamiento (3,23) que a un mayor apoyo técnico por parte de niveles superiores de gobierno (3,18) o a la colaboración con otros ayuntamientos (3,05). Esto estaría reflejando, nuevamente, una percepción extendida de que los problemas en materia de gestión de fondos responden, fundamentalmente, a factores de naturaleza interna de la propia organización municipal, y, por tanto, directamente relacionados con su capacidad institucional. A continuación, el cuestionario permitía ordenar los anteriores factores en función de la importancia que le conceden los responsables municipales. En primer lugar, señalan una mayor simplificación administrativa. En segundo lugar, dotarse de una unidad específica y, en tercer lugar, dotarse de más personal.

Por último, en las respuestas abiertas de los participantes, las propuestas de mejora pasarían por:

- Más contacto de los Ministerios y de las Consejerías con el ayuntamiento para así resolver dudas.
- Más formación y guías sobre la ejecución de los fondos.
- Más ampliaciones del plazo de ejecución y precisan: «La pretensión de una ejecución antes de 2026 ha sido risible desde el principio y ha conllevado una gestión improvisada y agotadora a todos los niveles».

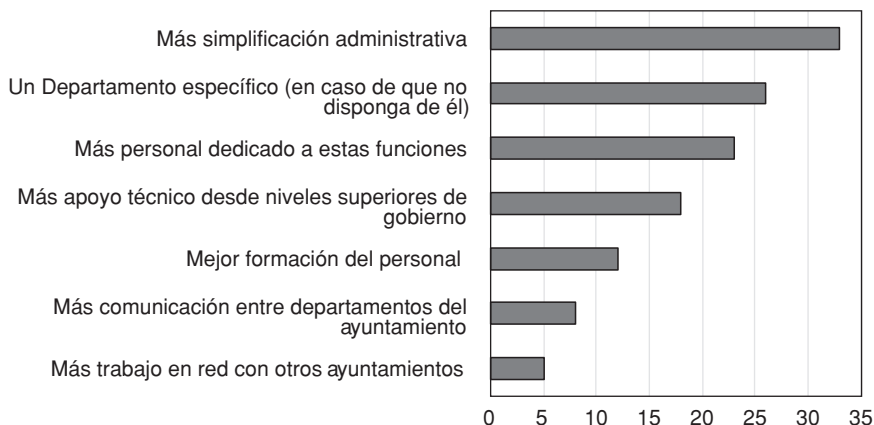
- Información más clara sobre comunicación y logos.
- Implementar un sistema de gestión que abarque desde la previsión y selección de operaciones hasta la justificación y evaluación, señalando que «para esto es imprescindible el impulso político y el cambio de cultura de la organización».
- Los fondos europeos deberían contemplar siempre la posibilidad de anticipos de la cofinanciación concedida para agilizar la ejecución de proyectos y evitar el alto porcentaje de reintegros de fondos que se producen en los cierres de cada periodo de programación.

FIGURA 9. ASPECTOS PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS
(N = 23)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

FIGURA 10. PROPUESTAS MÁS IMPORTANTES PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS (N = 23)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

4. CONCLUSIONES

Este trabajo ha puesto de manifiesto que, pese al volumen sin precedentes de recursos movilizados, la implementación de los Fondos Next Generation EU a nivel local se ve gravemente limitada por debilidades estructurales en la capacidad institucional de los ayuntamientos. La gestión de los fondos depende en gran medida de un reducido grupo de municipios de mayor tamaño que concentran los recursos técnicos y organizativos, mientras que la mayoría de los municipios pequeños quedan prácticamente al margen de una participación efectiva. Las reformas normativas y las medidas de simplificación administrativa no han logrado generar mejoras significativas, mostrando una profunda desconexión entre el diseño legal y la realidad administrativa. Además, las herramientas digitales de gestión, en particular la plataforma CoFFEE, lejos de simplificar los procesos, han introducido nuevas capas de complejidad y carga administrativa para los equipos municipales. La persistente escasez de personal formado, la ausencia de estructuras organizativas estables dedicadas a la gestión de fondos y la insuficiencia de apoyo real desde los niveles superiores de gobierno agravan aún más las dificultades.

El análisis ha mostrado que existe una variedad de situaciones en cuanto al rendimiento en la ejecución de Fondos NextGen, pero que la existencia de experiencias positivas, que existen, convive con un panorama general más bien plagado de dificultades para las administraciones locales. Simplificar los procedimientos y fortalecer la capacidad institucional de los entes locales aparecen como herramientas esenciales para una gestión eficiente de estos recursos. Este resultado evidencia la estrecha relación que existe entre la gestión de los fondos y la capacidad institucional local y la necesidad de

impulsar políticas específicas destinadas a fortalecer la capacidad de los ayuntamientos. Estos resultados son consistentes, además, con el diagnóstico realizado por el Parlamento Europeo en 2007 para el caso de Polonia, donde ya se señalaba que la falta de experiencia en materia de preparación de proyectos, un personal insuficiente y un conocimiento limitado de los procedimientos de contratación y provisión de servicios son algunas de las razones clave para explicar bajos porcentajes de absorción de financiación europea (PARLAMENTO EUROPEO, 2007; CHARASZ y VOGLER, 2021).

Aunque este trabajo tiene un carácter estrictamente analítico, no queremos concluirlo sin señalar que los resultados obtenidos evidencian que, sin un compromiso político explícito y sostenido por parte de todos los niveles de gobierno, orientado al fortalecimiento efectivo de la capacidad institucional local en el largo plazo, el potencial transformador de los fondos europeos seguirá infrautilizado, profundizando las asimetrías estructurales entre los pocos grandes municipios existentes y el resto.

5. RECOMENDACIONES

Nuestra investigación permite plantear algunas recomendaciones prácticas tanto para los gobiernos locales como para los niveles superiores de gobierno.

En cuanto a los ayuntamientos, los hallazgos subrayan la importancia de consolidar unidades técnicas especializadas en fondos europeos, invertir de forma continuada en la formación específica del personal y reforzar la planificación estratégica interna para anticipar la programación de los fondos. Estas medidas contribuirían a aumentar la capacidad institucional.

Por su parte, para las autoridades supramunicipales (autonómica y central), resulta clave adaptar los mecanismos de asistencia técnica, hoy percibidos como poco efectivos, para ofrecer un acompañamiento más operativo y personalizado, simplificar los procedimientos administrativos, estabilizar los criterios de gestión de plataformas como CoFFEE y mejorar la coordinación intergubernamental. De este modo, se podría compensar el exceso de carga burocrática detectado y facilitar un aprovechamiento más eficiente de los fondos, especialmente en los municipios de menor tamaño, donde las limitaciones organizativas son más acuciantes.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ADDISON, H.: *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*, London School of Economics, 2009. Disponible en http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf.
- AIREF, Observatorio interactivo del PRTR, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), Madrid, 2024. Disponible en <https://www.airef.es/es/datalab/herramientas-interactivas-de-la-airef/observatorio-del-prtr/>.

- AYUNTAMIENTO DE A CORUÑA: *Guía Básica de Fondos Europeos 2021-2027*, Departamento de Proyectos Europeos y Estratégicos, Servicio de Alcaldía y Estrategia Urbana, A Coruña, 2022. Disponible en https://www.coruna.gal/descargar/1453787067002/Guia%20Basica%20Fondos%20Europeos_Enero-2022.pdf.
- BUSETTI, S., y PACCHI, C.: «Institutional Capacity for EU Cohesion Policy: Concept, Evidence and Tools that Matter», *disP - The Planning Review*, núm. 50(4), 2014, pp. 16-28 (p. 16).
- CASADO MAESTRE, V.; HUETE GARCÍA, M. A.; MERINERO RODRÍGUEZ, R., y GONZÁLEZ MEDINA, M.: «La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 20, 2018, pp. 124-142 (p. 124).
- CASTRO-CONDE, C.: «Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 29, 2022, pp. 52-71.
- CHARASZ, P., y VOGLER, J. P.: «Does EU funding improve local state capacity? Evidence from Polish municipalities», *European Union Politics*, núm. 22(3), 2021, pp. 446-471 (p. 446).
- COMISIÓN EUROPEA (CE): *Instrumento de autoevaluación del refuerzo de la capacidad administrativa para las autoridades de gestión de los fondos de la UE en el marco de la política de cohesión*, Dirección General de Política Regional y Urbana, Bruselas, 2021. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/guides/2021/administrative-capacity-building-self-assessment-instrument-for-managing-authorities-of-eu-funds-under-cohesion-policy_es.
- *Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building*, Bruselas, 2014.
- *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds*, Dirección General de Política Regional y Urbana, Bruselas, 2016. Disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1082259-0202-11e6-b713-01aa75ed71a1>.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (CDR): *Administrative capacity of local and regional authorities: Opportunities and challenges for structural reforms and a more effective European economic governance*, Bruselas, 2018. Disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/89b9661c-f849-11e8-9982-01aa75ed71a1>.
- DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS: *Hoja de Ruta para el Refuerzo de la Capacidad Administrativa (HR EURECA)*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 2020. Disponible en <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fc2020/P2127/Paginas/HR-EURECA.aspx>.
- ESADEECPOL: *Radar Next Generation EU*, EsadeEcPol, Barcelona, 2022. Disponible en <https://www.esade.edu/ecpol/es/temas-clave/observatorio-nextgeneu>.
- FONT I LLOVET, T.: «El régimen de las subvenciones y los fondos europeos para la recuperación», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 55, 2021, pp. 115-142 (p. 115).
- GOBIERNO: *Estudio Anual Contratación Pública en España 2022. Cambiando la manera de hacer la compra pública*, 2023.
- GONZÁLEZ MEDINA, M., y HUETE GARCÍA, M. A.: «Real innovation in urban planning? Institutional capacity in the Integrated Sustainable Urban Development programmes», *European Planning Studies*, núm. 29(6), 2019, pp. 1139-1160, <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.167560>.
- GONZÁLEZ MEDINA, M., y NAVARRO, C.: «Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 29, 2022, pp. 88-102 (p. 88).

- HIDALGO, M.: «Radiografía de las subvenciones provenientes de los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en España», *Observatorio Fondos Next Generation EU EsadeEcPol-EY Insights*, 2022. Disponible en <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/radiografia-de-las-subvenciones-provenientes-de-los-fondos-europeos-del-mecanismo-de-recuperacion-y-resiliencia-en-espanal>.
- HIDALGO, M.; MARTÍNEZ, J., y GALINDO, J.: «Evolución de los Fondos Next Generation EU en España», *EsadeEcPol*, 2024.
- HIDALGO-PÉREZ, M.; MANFREDI SÁNCHEZ, J. L., y BENÍTEZ PALMA, E.: «Capacidad administrativa y absorción de los fondos Next-Generation», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 29, 2022, pp. 72-87 (p. 72).
- HILDEBRAND, M. E., y GRINDLE, M. S.: *Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?*, Harvard University Press, Cambridge, 1997.
- NAVARRO, C., y GONZÁLEZ MEDINA, M.: «Capacidad institucional para la absorción de los fondos europeos en los municipios», en J. F. GARCÍA RIVERA (coord.), *Gobernanza y Administraciones Territoriales para la Próxima Generación*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2023, pp. 141-163 (p. 141).
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE): *Hojas de ruta para el refuerzo de la capacidad administrativa - Conjunto práctico de herramientas*, Bruselas, 2020. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit.
- PAINTER, M., y PIERRE, J. (eds.): *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspective*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.
- PARLAMENTO EUROPEO: *The Structural Funds Implementation in Poland - Challenges for 2007-2013*, Bruselas, 2007. Disponible en www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200712/20071213ATT15448/20071213ATT15448EN.pdf.
- REYNAERS, A. M.; NAVARRO, C.; GONZÁLEZ MEDINA, M., y RAMA, J.: *La externalización de servicios públicos a nivel local: experiencias, competencias y desafíos de la gestión de los contratos*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2021.
- SALVADOR, M., y SANCHO, D.: «Institutional Capacities and Urban Management: Barcelona and the COVID-19 Crisis», *Urban Governance*, 2025, <https://doi.org/10.1016/j.ugj.2025.05.001>.
- SÁNCHEZ-TRUJILLO, M.; HUETE GARCÍA, M. A., y GONZÁLEZ MEDINA, M.: «Behind the budget: Analysing the factors driving sustainable urban development financing in Spain», *Urban Research & Practice*, 2014, pp. 1-20, <https://doi.org/10.1080/17535069.2024.2402010>.
- SICILIANO, M. D.: «Ignoring the Experts: Networks and Organizational Learning in the Public Sector», *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 27(1), 2017, pp. 104-119 (p. 104).
- SMERIGLIO, A.; BACHTLER, J.; DE FRANCESCO, F.; OLEJNICZAK, K.; THOMSON, R., y ŚLIWOWSKI, P.: *Administrative Capacity Building and EU Cohesion Policy. Paper 1: Literature Review*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2015. Disponible en <https://institute.eib.org/wp-content/uploads/2016/10/wp1-litreview.pdf>.
- TOSUN, J.: «Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis», *Journal of Common Market Studies*, núm. 52(2), 2014, pp. 371-387 (p. 371).

