

Este estudio explora los procesos ejecución de proyectos y acciones financiados con Fondos Next Generation EU en el nivel local de gobierno. Su objetivo es responder a las siguientes preguntas: ¿cómo es la ejecución de estos fondos y a qué ámbitos se están dirigiendo? ¿qué factores inciden en la capacidad de ejecución de los fondos a nivel local? ¿cuál es el impacto específico de los cambios normativos aprobados para agilizar la gestión (RD-I 36/2020)? ¿cómo se valoran las aplicaciones informáticas empleadas en la gestión de los fondos (COFFEE o MINERVA)? Las hipótesis de partida de la investigación son que la burocratización que caracteriza el ámbito de la contratación pública y las carencias en la capacidad institucional municipal entorpecen la ejecución de los fondos europeos. El estudio se ha centrado en los municipios de la Comunidad de Madrid y se ha realizado a partir del análisis de bases de datos y de información recogida a través de encuestas y entrevistas al personal técnico y responsables políticos. Los resultados muestran los desequilibrios y dificultades que las administraciones locales afrontan en el día a día de su gestión de los fondos europeos en general y de los NextGen en particular. También, propuestas concretas para una ejecución más eficiente de estos recursos que deberían ser objeto de una política de desarrollo de la capacidad local impulsada a nivel nacional.



CARMEN NAVARRO
MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA
LUIS AUGUSTO VERA LUIS

Gobiernos locales y ejecución de Fondos *Next Generation EU*

Capacidades de los municipios madrileños para la
gestión de Fondos *Next Generation EU*

Colección de Estudios de Políticas
Públicas Locales: XII Informe

Gobiernos locales y ejecución de Fondos *Next Generation EU*

Informe 2024

Capacidades de los municipios
madrileños para la gestión de
Fondos *Next Generation EU*

Carmen Navarro

Moneyba González Medina

Luis Augusto Vera Luis



© De los textos: Carmen Navarro, Moneyba González Medina y Luis Augusto Vera Luis

ISBN: 978-84-09-19498-8

Edita: Instituto de Derecho y Gobierno Local. Universidad Autónoma de Madrid.

Maquetación: Paloma Jiménez Gutiérrez

Icono de portada: adaptado Orange Cat para *the Noun Project*

La presente obra expresa la opinión de sus autores, en ejercicio de su derecho fundamental a la libertad de cátedra y de creación científica.

Cualquier forma de reproducción total o parcial de esta obra solo puede tener lugar previa autorización de los autores o en los supuestos expresamente previstos en la ley.

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los responsables técnicos y políticos municipales que han participado en el estudio.

También agradecemos el trabajo de apoyo en el desarrollo de esta investigación a Sergio Andrés García Alfonso, Alicia Leño Urraca y a Víctor Andrés Sánchez Aguirre; así como la ayuda del Ministerio de Universidades a través de su programa de becas de colaboración, del cual, Luis Augusto Vera Luis es beneficiario. Igualmente, expresamos nuestro agradecimiento al Centro de Estudios de Economía Política de ESADE (EsadeECPol) que nos ha permitido explotar su base de datos del Observatorio de Fondos *Next Generation EU*.

Este trabajo forma parte de la Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid y está realizado en el marco del convenio firmado con el Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid.



Índice

Índice de figuras.....	5
Índice de tablas.....	5
Presentación	7
BLOQUE I. FONDOS <i>NEXT GENERATION</i> E INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN	11
1. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	12
1.1. Fondos <i>NextGen</i> y Entidades Locales: reparto y prioridades	12
1.2. Medidas para facilitar la ejecución de los Fondos <i>NextGen</i>	21
1.1.1. El Real Decreto-ley 36/2020 para la ejecución del PRTR.....	22
1.1.2. Las plataformas informáticas para la gestión de los fondos	23
2. Capacidad institucional local: concepto y herramientas para su fortalecimiento	28
2.1. El concepto de capacidad institucional.....	28
2.2. El fortalecimiento de la capacidad administrativa.....	29
BLOQUE II. AYUNTAMIENTOS Y CAPACIDAD DE EJECUCIÓN DE FONDOS	34
3. La capacidad de los municipios madrileños para ejecutar Fondos <i>NextGen</i>	35
3.1. Introducción	30
3.2. Organización de la gestión de los Fondos <i>NextGen</i>	38
3.3. Facilitadores de la ejecución de los Fondos <i>NextGen</i>	40
3.4. Impacto del RD-Ley 36/2020 en la agilización de la ejecución	43
3.5. Incidencia de los Fondos <i>NextGen</i> sobre la gestión local.....	45
3.6. Claves del éxito en la gestión	46
3.7. Obstáculos y errores típicos	49
3.8. Propuestas de cambio y mejora.....	51

Conclusiones	54
Referencias.....	58
Anexo I. Muestra del estudio.....	61
Anexo II. Cuestionario.....	63
Anexo III. Guión de entrevistas.....	72

Índice de figuras

Figura 1: Distribución de los contratos y fondos licitados según la tipología jurídica del contrato	18
Figura 2: Funcionamiento y uso de MINERVA en el ámbito local	27
Figura 3: Rol de usuario en la gestión de fondos europeos de los participantes	37
Figura 4: Estructuras de gestión de fondos europeos	39
Figura 5: Facilitadores de la ejecución de los fondos europeos.....	41
Figura 6: Efecto del RD-Ley 26/2020 en la agilización de la ejecución de los fondos	44
Figura 7: Incidencia de los Fondos <i>NextGen</i> sobre la gestión local.....	46
Figura 8: Claves del éxito para una buena gestión de fondos europeos.....	48
Figura 9: Problemas y obstáculos en la gestión de fondos.....	51
Figura 10: Aspectos para mejorar la gestión de fondos europeos	52
Figura 11: Propuestas más importantes para mejorar la gestión de fondos europeos	52

Índice de tablas

Tabla 1: Fondos europeos del PRTR licitados por entidades locales en cada Comunidad Autónoma	14
--	----

Tabla 2:	Ranking de los 10 ayuntamientos con más fondos licitados del PRTR en la CAM	16
Tabla 3:	Distribución de contratos con fondos del PRTR en entidades locales de la CAM según nº habitantes de la entidad	17
Tabla 4:	Clasificación funcional y sectorial de los contratos asociados al PRTR licitados en las entidades locales de la CAM	19
Tabla 5:	Distribución funcional de los contratos licitados con fondos del PRTR por parte de las entidades locales en la CAM	20
Tabla 6:	Herramientas para el fortalecimiento de la capacidad institucional	31
Tabla 7:	Financiación de apoyo a la Administración pública por tipo de beneficiario.....	32
Tabla 8:	Muestra de municipios participantes en el estudio	35
Tabla 9:	Perfiles de las personas participantes en el estudio.....	37

Presentación

Es un placer presentar este trabajo de la colección de Informes de Políticas Públicas Municipales del Instituto de Derecho y Gobierno Local IDL-UAM. Se trata de una nueva edición de los estudios que cada año elabora el equipo de investigación en Gobierno Local en el marco de la actividad investigadora del Instituto.

A lo largo del tiempo, en cada edición de los trabajos publicados, nos hemos acercado a un ámbito de actuación de nuestros entes locales, enfocando los análisis en áreas prioritarias o de cambio de las agendas municipales. Políticas de educación, de mayores, sociales, de cambio climático, de expansión de la acción local en tiempos de pandemia o de integración de ODS han sido, entre otros, terrenos por los que nos hemos interesado en los informes. En ellos hemos trabajado con fuentes secundarias y con datos propios desde una aproximación que ha pretendido ser rigurosa y, a la vez, pedagógica.

El presente informe aborda un tema que da continuidad a la línea de investigación iniciada el año pasado sobre gobiernos locales y Fondos EU. Se centra en el análisis de la ejecución de proyectos y acciones en el marco de los Fondos *Next Generation* (en adelante, *NextGen*). Si el anterior informe ponía el foco en la capacidad institucional de nuestros ayuntamientos para *captar* financiación de programas de la UE, el presente analiza la capacidad para *ejecutar* dichos proyectos. En otras palabras, si antes nos preguntábamos por los factores que facilitan que unos municipios capten más financiación europea que otros, ahora nos interesa profundizar en los procesos de ejecución de dicha financiación una vez ha sido obtenida, sus características, las circunstancias en las que se lleva a cabo, los actores que participan y las dificultades que enfrentan. Para ello, contextualizamos el estudio en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) del gobierno de España, centrando el análisis en la ejecución de los Fondos *NextGen* por parte de los ayuntamientos madrileños. El informe de este año realiza en gran medida una evaluación de las modificaciones normativas dirigidas a la agilización de la gestión de los

Fondos *NextGen* (RD-ley 36/2020) 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. También, del funcionamiento de las nuevas aplicaciones informáticas asociadas a la gestión de los Fondos *NextGen* como MINERVA y CoFFEE.

Al igual que la absorción de fondos, su ejecución no puede tener más actualidad ni plantear más desafíos en el panorama de las administraciones públicas españolas. La aprobación en Bruselas de la considerable partida presupuestaria de los Fondos *NextGen* para la recuperación post-pandemia representa una oportunidad excepcional para impulsar el progreso del país desde los distintos niveles de la administración y del sector público institucional. Y aunque en términos relativos solo una pequeña parte (7,5%) está en manos de las entidades locales, la magnitud de la financiación directamente a ejecutar a nivel local (2.416 millones)¹ permite implementar proyectos con impacto en el bienestar municipal. Sin embargo, España no se ha destacado históricamente por su eficiencia en la absorción de fondos de cohesión, y desde el nivel de gobierno local, en particular, sus responsables se vienen lamentado reiteradamente de estar sometidos a cargas burocráticas y a un exceso de controles que ralentizan su acción y ponen en riesgo la eficacia de los procesos.

Por ello, analizar las condiciones actuales en las que los municipios se enfrentan a la ejecución de la financiación del PRTR adquiere una importancia especial: ¿Cuál es el nivel de ejecución de los Fondos *NextGen* a nivel local? ¿Qué factores inciden sobre la capacidad de ejecución de las administraciones municipales? ¿Cuál es el impacto específico de los cambios normativos aprobados para agilizar la gestión? Además, hay que señalar que en el mundo local conviven municipios que han desarrollado una alta capacidad para solicitar y ejecutar con éxito financiación europea con otros que enfrentan grandes dificultades para avanzar en los procedimientos o, en el peor de los casos, acaban desistiendo de las ayudas. ¿Qué explica la variedad en los niveles de eficiencia en la ejecución entre ayuntamientos?

Para encontrar una respuesta, hemos trabajado a partir de una serie de hipótesis derivadas de nuestros estudios previos. En primer lugar, que la burocratización que caracteriza el ámbito de la contratación pública y las subvenciones entorpece la capacidad de ejecución de los fondos europeos (González Medina y Navarro, 2022; Navarro y González Medina, 2023). En segundo lugar, que la variable de tamaño de población del municipio es un factor explicativo de la

¹ Datos Observatorio Interactivo del RPTR - AIREF, último acceso el 20.05.2024 <https://www.airef.es/es/datalab/herramientas-interactivas-de-la-airef/observatorio-del-prtr/>

diversidad de situaciones observadas, es decir, a mayor tamaño de población mayor capacidad institucional para emprender y concluir procesos de modo más efectivo y eficiente. Y, sin tener una posición predeterminada, exploramos hasta qué punto las medidas impulsadas por la legislación aprobada para facilitar la absorción de estos fondos han sido efectivas o, por el contrario, no han disminuido la complejidad (bien porque introducen nuevas exigencias burocráticas o porque no tienen incidencia sobre la capacidad de ejecución a nivel local).

Presentamos a continuación el fruto de nuestra investigación que, además de apoyarse en estadísticas oficiales, bases de datos externas y fuentes secundarias, se nutre también de **información proporcionada por responsables municipales a través de entrevistas y cuestionarios expresamente diseñados y aplicados para este estudio**. A partir de un análisis previo en el que pudimos identificar los municipios de la Comunidad de Madrid (CAM) que habían obtenido financiación del PRTR, nos hemos centrado en explorar sus procesos de gestión de fondos, los marcos de colaboración que establecen con otras entidades y con actores públicos y privados en estos procesos, su percepción sobre las claves del éxito, los obstáculos que enfrentan y las propuestas de mejora a las que apuntan. Las limitaciones de medios y duración de este estudio no nos permitirán responder en profundidad a todas las preguntas formuladas de forma concluyente, pero creemos modestamente que hemos podido acercarnos a algunas de sus claves.

En la búsqueda de estas claves nos hemos encontrado con una cierta sensación de soledad en los responsables de gestionar estos fondos a la hora de avanzar en el día a día en los procesos. Incertidumbre sobre algunos elementos clave de los procesos (en especial sobre la justificación final) o dudas sobre aspectos técnicos o ausencia de soporte de los distintos actores implicados en los procesos (dentro y fuera del ayuntamiento) son expresiones que se repiten en nuestra recogida de información. La complejidad que entrañan estos procesos (organigrama de responsables, requisitos y condiciones novedosos, plataformas de gestión específicas – CoFFEE, MINERVA, etc.) no parece haberse correspondido con un despliegue eficaz y continuado de estructuras de apoyo desde niveles superiores de gobierno. Y es en especial en los municipios de menor población donde se advierte este fenómeno de forma más aguda. De este modo, esperamos que sirva este estudio para visibilizar esta situación y demandar estrategias que permitan recorrer el amplio margen que hoy en día existe para reforzar la capacidad institucional municipal en la ejecución de fondos del PRTR en particular y europeos en general.

El texto que se presenta a continuación se estructura en dos bloques. El primer bloque está dedicado a la introducción de las particularidades del PRTR, al papel que en ellos juegan los entes locales, a las especificidades de su gestión y a los tipos de proyectos que se están implantando en este nivel de gobierno. El segundo bloque analiza las percepciones de los responsables municipales sobre los diferentes aspectos de la ejecución de los fondos, sobre su singularidad o complejidad, los elementos que facilitan los procesos, el impacto del RD-I 36/2020, las claves del éxito en la gestión, los obstáculos que enfrentan las administraciones locales y las propuestas de cambio y mejora. Hemos contado para esta parte del análisis con respuestas de 22 municipios al cuestionario diseñado para este estudio y con el complemento de la información recogida en 6 entrevistas en profundidad (ver Anexo Metodológico).

Esperamos que este trabajo sea de utilidad para los que se interesan, como nosotros, por el mundo local y que contribuya a poner en el debate político y académico los retos de fortaleza institucional de nuestras entidades locales.

Carmen Navarro

Directora del Estudio.

Directora del Instituto de Derecho y Gobierno Local

BLOQUE I.
FONDOS NEXT GENERATION E
INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN

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 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 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 90 siendo receptoras de la política de cohesión y de sus fondos FEDER y FSE o implementando proyectos de líneas específicas como las Acciones Urbanas Innovadoras o las Estrategias de Desarrollo Urbano

Sostenible e Integrado (EDUSI). Sin embargo, los Fondos *NextGen* canalizados a través del PRTR tienen una cierta singularidad dentro del universo de fondos europeos, no solo por su relativa novedad en las agendas locales, sino por algunas particularidades en su ejecución y también por la perentoriedad de los plazos para su ejecución. Por ello, este trabajo se centra exclusivamente en la ejecución de Fondos *NextGen*. A continuación, realizamos un balance de la situación actual en términos de su ejecución.

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 (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 sociedad mercantiles. Menos del 1% de los fondos provenientes del PRTR ejecutados por las entidades locales de la CAM hasta la fecha han sido canalizados a través de subvenciones (EsadeEcPol), porcentaje que coincide con la proporción de subvenciones gestionadas por Corporaciones Locales en todo el territorio español (AIREF, 2024). Estos datos ponen en evidencia la **centralidad e importancia de la contratación en la gestión de los Fondos Next Generation a nivel local** frente a la proporción mayoritaria de subvenciones, frente a las licitaciones, en la Administración General del Estado y en las Comunidades Autónomas (AIREF, 2024).

Las subvenciones apenas ascienden a 1.474.110,31 euros por parte de las entidades locales de la CAM, habiendo sido distribuido dicho importe entre 6 ayuntamientos y una mancomunidad de municipios. El municipio que más subvenciones ha repartido es el de la ciudad de Madrid, que ha concedido cerca del 61% de todo el importe ejecutado a través de subvenciones a las entidades locales en la comunidad madrileña. Todas estas subvenciones han ido dirigidas a 3 áreas específicas: fomento del empleo, acceso a la vivienda y PYMES.

En cuanto a la contratación, **las entidades locales de la CAM están en segunda posición en términos autonómicos, solo por detrás de Cataluña**, territorio cuyas entidades locales han ejecutado casi el doble del importe ejecutado por las entidades locales madrileñas. Solamente las entidades locales catalanas y madrileñas han licitado casi el 65% de todos los fondos licitados por entidades locales en España hasta el 31 de mayo de 2024. La Tabla 1 recoge el importe total de los contratos licitados por las entidades locales en de cada Comunidad Autónoma y su proporción sobre el total, considerando también la proporción de población de cada Comunidad. Todos los datos monetarios están expresados en cifras antes de impuestos.

Centrándonos más específicamente en la licitación de contratos en las entidades locales de la Comunidad Madrid, se han 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 impuestos) desde la puesta en marcha del PRTR hasta el 31 de mayo de 2024. Los 55 ayuntamientos representan el 30% de los ayuntamientos de la CAM, por lo que **sólo 1 de cada 3 ayuntamientos de Madrid han ejecutado fondos NextGen**. Esta cifra es similar para las mancomunidades.

Aunque aún se encontraba en evaluación en el momento de cierre de este informe (próximo a su adjudicación), 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, tal y como se refleja en la Tabla 1.

Comunidad Autónoma	Nº aytos. de la Comunidad Autónoma	Población de la Comunidad Autónoma	Entidades locales		Euros licitados por habitante (€)
			Fondos totales licitados (€)	Proporción sobre el total de fondos licitados	
Cataluña	947	7.763.362	1.630.488.155,92	40,5%	210,0
Comunidad de Madrid	179	6.751.251	949.284.709,82	23,6%	140,6
Castilla y León	2.248	2.383.139	244.919.719,28	6,1%	102,8
Andalucía	785	8.472.407	180.953.303,63	4,5%	21,4
País Vasco	252	2.213.993	165.414.723,69	4,1%	74,7
Comunidad Valenciana	542	5.058.138	155.361.950,00	3,8%	30,3
Galicia	313	2.695.645	135.190.947,43	3,4%	50,2
Castilla la Mancha	919	2.049.562	127.354.997,13	3,2%	62,1
Aragón	731	1.326.261	99.265.433,03	2,5%	74,8





Murcia	45	1.518.486	79.366.787,55	2,0%	52,3
Canarias	88	2.172.944	51.482.105,61	1,3%	23,7
Baleares	67	1.173.008	49.619.828,19	1,2%	42,3
Asturias	78	1.011.792	40.173.481,25	1,0%	39,7
Extremadura	388	1.059.501	34.711.813,98	0,9%	32,8
La Rioja	174	319.796	33.090.257,64	0,8%	103,5
Navarra	272	661.537	26.760.996,08	0,7%	40,5
Cantabria	102	584.507	25.645.435,82	0,6%	43,9
Total entidades locales España	8.130	47.215.329	4.027.084.646,05	100%	85,3

Tabla 1: Fondos europeos del PRTR licitados por entidades locales en cada Comunidad Autónoma ^{2,3,4}. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EsadeEcPol.

De estos 360 contratos, casi 1 de cada 5 de ellos ha sido licitado por el Ayuntamiento de Madrid, el cual también ha ejecutado 4 de cada 10 euros. La Tabla 2 (ver pág. siguiente) 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, así como también el número de contratos y su proporción sobre los 360 identificados.

² Incluye mancomunidades, empresas públicas municipales y, en general, todas las entidades locales.

³ Cifras antes de impuestos.

⁴ Actualizado a mayo de 2024.

Ayuntam.	Poblac. (hab.)	Entidades locales en la CAM				Euros licitados por hab. (€)
		Fondos totales licitados (€)	Proporc. sobre el total de fondos licitados	Número de contratos	Proporc. sobre el total de contratos	
Madrid	3.339.931	88.597.812,41	41,76%	68	18,9%	26,53
Fuenlabrada	188.736	28.692.335,32	13,53%	26	7,2%	152,02
Alcalá de Henares	199.184	17.333.548,15	8,17%	18	5,0%	87,02
Torrejón de Ardoz	137.711	9.786.377,32	4,61%	19	5,3%	71,06
Las Rozas de Madrid	98.086	9.691.562,34	4,57%	20	5,6%	98,81
Alcorcón	170.296	9.253.242,20	4,36%	26	7,2%	54,34
Getafe	185.899	8.766.189,67	4,13%	10	2,8%	47,16
Torrelorones	25.115	5.498.458,01	2,59%	6	1,7%	218,93
Parla	133.004	5.236.505,93	2,47%	13	3,6%	39,37
Rivas Vaciamadrid	100.275	4.106.032,55	1,94%	11	3,1%	40,95

Tabla 2: Ranking de los 10 ayuntamientos con más fondos licitados del PRTR en la CAM ^{5,6}. Fuente: Elaboración propia a partir de 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 3 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), y representan 4 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% de los fondos** representan de forma agregada el 80% 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, para fecha de 31 de mayo, habían licitado menos de 2 millones de euros en 25 contratos.

⁵ Cifras antes de impuestos.

⁶ Actualizado a 31 de mayo de 2024.

Adicionalmente, a medida que aumenta el tramo poblacional, es perceptible el mayor grado de ejecución municipal de fondos mediante contratos, lo que parece estar estrechamente vinculado con la capacidad institucional de los Ayuntamientos de mayor tamaño. 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 1 de cada 4 ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes.

Población del municipio	Nº de municip.	Entidades locales en la CAM			
		Proporción sobre el total de municipios que han licitado fondos	Proporción sobre el total de municipios en el mismo tramo de población	Fondo totales licitados (€)	Proporc. sobre el total de fondos licitados
Municipios con menos de 5.000 hab.	19	34,5%	19,4%	5.315.602,12	2,5%
Municipios con población entre 5.001 y 10.000 hab.	2	3,6%	7,1%	284.718,89	0,1%
Municipios con población entre 10.001 y 20.000 hab.	4	7,3%	23,5%	857.963,64	0,4%
Municipios con población entre 20.001 y 50.000 hab.	8	14,5%	66,7%	6.313.874,05	3,0%
Municipios con más de 50.000 hab.	22	40,0%	91,7%	197.523.123,54	93,1%
Mancomunidades	13		29,5%	1.844.540,24	0,9%
Caso atípico (Contrato Mancom. de Municipios del Noroeste)	737.144.887,34				

Tabla 3: Distribución de contratos con fondos del PRTR en entidades locales de la CAM según nº habitantes de la entidad ^{7,8}. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

⁷ Cifras antes de impuestos.

⁸ Actualizado a 31 de mayo de 2024.

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 todas las modalidades contempladas por la ley, y que los contratos ejecutados se han dividido de manera bastante proporcional en función de las tres principales categorías (contrato de obras, contrato de servicios y contrato de suministros), destacando ligeramente la opción por la realización de contratos de servicios. Sin embargo, a pesar de representar cerca del 40% de los contratos realizados, los contratos de servicios tan solo representan un poco más del 7% de los fondos licitados, concentrándose 3 de cada 4 euros en la modalidad de obras (sin contar el caso atípico), lo cual supone un interesante indicio sobre del destino y utilización de los fondos.

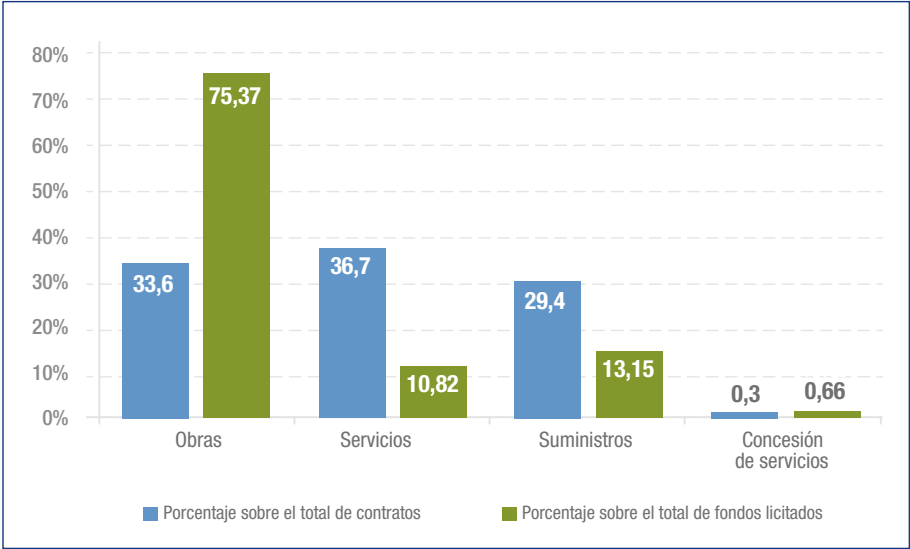


Figura 1: Distribución de los contratos y fondos licitados según la tipología jurídica del contrato⁹. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Finalmente, con el objetivo de determinar la finalidad de los contratos y las prioridades políticas de los Ayuntamientos y mancomunidades con los fondos provenientes del PRTR, y en aras de sortear las tipologías generalistas sobre el gasto público, se ha elaborado una clasificación que recoge todas las actuaciones identificadas en los contratos. La Tabla 4 recoge las categorías, y las actuaciones que incluyen, dentro de esa clasificación.

⁹ Actualizado a 31 de mayo de 2024.

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

Tabla 4: Clasificación funcional y sectorial de los contratos asociados al PRTR licitados en las entidades locales de la CAM. Fuente: Elaboración propia.

Casi 20% 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% 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% 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. Un elemento a destacar es la escasa proporción de fondos y contratos dedicados a la igualdad de género en las entidades locales de la CAM tomando en consideración que es también uno de los ejes transversales del PRTR. La Tabla 5 recoge de forma más detallada las 14 categorías junto con su proporción de contratos y fondos.

Área temática del contrato	Fondos totales licitados (€)	Proporción sobre el total de fondos licitados por entidades locales en la CAM	Número de contratos	Proporción sobre el total de contratos de entidades locales en la CAM
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%
Caso atípico (Contrato Mancomunidad Sierra Norte)		Medioambiente	737.144.887,34	

Tabla 5: Distribución funcional de los contratos licitados con fondos del PRTR por parte de las entidades locales en la CAM ¹⁰. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

En definitiva, los análisis presentados en las figuras precedentes muestran una realidad en la que:

- 1. La Comunidad de Madrid se sitúa en segundo lugar en el ranking nacional de licitación de fondos por parte de las entidades locales, solo superada por Cataluña,** Comunidad Autónoma cuyas entidades locales han ejecutado casi el doble del importe ejecutado por las entidades locales madrileñas.

¹⁰ Actualizado a 31 de mayo de 2024.

2. **La casi totalidad de los fondos que gestionan las entidades locales madrileñas se canalizan a través de licitaciones**, mientras que las subvenciones representan menos del 1%, evidenciando las mayores dificultades de partida que tienen los entes locales en materia de contratos, ya que la burocratización y ralentización de los procesos afecta más a los contratos que a las subvenciones.
3. **Los ayuntamientos con más de 50.000 habitantes absorben prácticamente la totalidad de los fondos**, con la ciudad de Madrid a la cabeza, seguida de Fuenlabrada y Alcalá de Henares.
4. **Solo una parte de los municipios madrileños están captando y gestionando Fondos *NextGen***. Nuestro estudio ha identificado un total de 55 ayuntamientos de los 179 que componen la región. Se podría pensar que al resto de los municipios llegan fondos a través de estructuras de cooperación intermunicipal, pero nuestro análisis solo ha detectado a 13 mancomunidades ejecutando proyectos lo que, añadido a los proyectos municipales, no acaba por cubrir todo el territorio.
5. **El ámbito en el que se han licitado más contratos es el de actuaciones relacionadas con la digitalización**. Sin embargo, **la mayor parte de la financiación se está dedicando a urbanismo (construcción y reforma de edificaciones y calles)**, siendo también muy relevante la categoría de movilidad y transportes, las Zonas de Bajas Emisiones y la categoría de servicios sociales (sobre todo hacia centros de día).

1.2. Medidas para facilitar la ejecución de los Fondos *NextGen*

La implementación de proyectos del PRTR con Fondos *NextGen* ha requerido la activación de medidas específicas por varias razones. En primer lugar, por la magnitud y la urgencia de los medios puestos en marcha para la recuperación. La crisis provocada por la pandemia COVID-19 generó la necesidad urgente de reactivar la economía y hacerlo de forma rápida y contundente en cuanto al impacto, 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 pro-

cesos 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 han llevado a poner en marcha algunas medidas encaminadas a facilitar la gestión de acciones del PRTR. En concreto, nos centramos en las líneas siguientes en el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para la modernización de la administración y para la ejecución del PRTR (RD-L 36/2020) y en las plataformas de uso obligatorio (COFFEE y Minerva). La primera está destinada simplificar procedimientos administrativos y de contratación pública, lo cual es esencial para cumplir con los plazos establecidos por los Fondos *NextGen*. La segunda pretende asegurar que los fondos se administren de manera transparente y efectiva, previniendo el conflicto de intereses.

1.1.1. El Real Decreto-ley 36/2020 para 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 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.

Tres años y medio después de su aprobación, no nos consta que se hayan hecho estudios específicos de medición de su impacto para determinar en qué medida se ha producido una agilización de procesos, la simplificación burocrática y el reforzamiento de la capacidad administrativa de los organismos públicos encargados de aplicarlos. Sí conocemos las especificidades de la ley, como 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.

Pero el impacto de esta norma en el mundo local está aún por evaluarse sistemáticamente. Este estudio se ha aproximado al tema a través de las percepciones de los responsables municipales sobre los efectos de esta norma en los procesos de ejecución de los fondos en las corporaciones locales. El resultado no es muy halagüeño. La mayoría de las respuestas sobre el impacto de la norma sobre la agilización de la ejecución señalan que es escaso o nulo. La valoración más baja corresponde al escaso impacto en la reducción de la burocracia. Su influencia en la facilitación de la contratación pública es también baja. De manera positiva, el área donde se registra el mayor impacto es en la gestión de subvenciones. Un mayor desarrollo sobre este tema se encuentra en los apartados 3.3 y 3.4 de este informe.

1.1.2. Las plataformas informáticas para la gestión de los fondos

Acercarse a la ejecución de Fondos *NextGen* irremediablemente implica familiarizarse con términos como CoFFEE, DACI o MINERVA. Se trata de diferentes plataformas informáticas 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, así como 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 en el marco del PRTR, la realización y revisión periódica de informes de seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las actuaciones con los compromisos y estándares europeos y nacionales en materia de etiquetado verde y etiquetado digital.

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 ajus-

ten a criterios de imparcialidad. Esto es especialmente importante para cumplir con los requisitos de la UE en cuanto a la transparencia y la correcta utilización de los fondos asignados. MINERVA es la aplicación informática de *data mining* de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, puesta a disposición de todos los órganos decisores y ejecutores de fondos provenientes del PRTR, 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.

MINERVA 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 que identifica el riesgo de que exista un conflicto de intereses entre alguno de los intervinientes en el proceso. En primer lugar, las banderas rojas señalan la existencia de un riesgo de conflicto de interés entre alguno(s) de los miembros del órgano y alguno de los participantes interesados, paralizándose el procedimiento hasta la abstención del integrante del órgano afectado o hasta la exclusión del mismo por parte de su superior responsable directo (si así lo considera necesario). En segundo lugar, las banderas negras señalizan la ausencia o escasez de datos fiscales y personales de alguno de los integrantes del órgano o alguno de los concurrentes en el procedimiento y obliga a paralizar el procedimiento hasta la obtención de los datos pertinentes por parte del afectado (salvo que se trate de un interesado extranjero, que en cuyo caso los datos son recopilados por la Agencia Tributaria sin ser necesaria la paralización temporal del procedimiento). Finalmente, las banderas verdes indican la ausencia de riesgos de conflictos de intereses, dando paso a continuar el procedimiento sin mayores peligros aparentes.

La utilización de MINERVA 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 Mecanismo de Recuperación y Resiliencia -MRR- que así lo exige). Adicionalmente, como paso previo a la utilización de MINERVA, es necesario la cumplimentación de la DACI por parte de todos los integrantes de los órganos decisores, así como también la obtención de un Código de Referencia (CRO) del programa informático CoFFEE posterior a la revisión de toda la información relativa al procedimiento, y al cumplimiento de los hitos, adjuntada en el programa.

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. Así se detecta en nuestras entrevistas en las que los responsables tienen una aproximación crítica hacia ellas, en especial

en lo que se refiere a la plataforma CoFFEE, al señalar: *“El problema con 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 que, para nuestros interlocutores, ha tenido la plataforma CoFFEE ha sido el hecho de cambios constantes en la aplicación. Inicialmente se identificaban muchas carencias y de uso extremadamente complejo, pero se reconoce ha ido mejorando con el tiempo. 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, al constatar lo que parece que son errores constantes 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 donde sean para que se vean, 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 nos han 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.

Y también hemos podido confirmar que **el uso de MINERVA tiende a generar confianza**, porque se confía en que *“hace un cruce de datos que tú de otra manera no puedes, no sabes, no puedes controlarlo. No es el 100 %, pero sí es más garantía”*. Aunque, en general, 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”*.

Además de estas percepciones recogidas en las entrevistas, el hecho de que MINERVA representa una innovación en la gestión por el uso de IA en sus procesos nos llevó a incluir una pregunta específica sobre ella en el cuestionario. Así, pedimos a los responsables municipales encuestados que señalaran en qué medida, respecto de MINERVA estaban de acuerdo con las siguientes afirmaciones: (a) existe suficiente información sobre el funcionamiento del programa, (b) se comprende bien el funcionamiento del programa y lo que hay que hacer para usarlo, (c) es necesario apoyo externo (consultora, FEMP, Tragastec, Comunidad de Madrid) para saber utilizar el programa, (d) se dispone de información clara sobre cómo proceder en caso de detección de conflicto de intereses, (e) el programa es útil para la detección de casos de conflicto de interés, (f) da más confianza al proceso de licitación, (g) favorece la transparencia de los procesos de licitación, (h) no se debería delegar en un programa informático el análisis de información sensible de este tipo, (i) el programa permite eludir fácilmente el análisis de conflicto de intereses, (j) el uso del programa complica el proceso de licitación o (lo hace más lento, tiene más requisitos, etc.), (k) los resultados del uso de este programa serán fácilmente auditables por terceros actores, y (l) debería generalizarse el uso de este programa para otros contratos que no sean solo los *NEXTGEN*.

La Figura 2 presenta 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.

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 debería generalizarse su uso para otros contratos. Aquí nos encontramos con opiniones en contra y otras a favor, con una ligera ventaja de estas últimas.

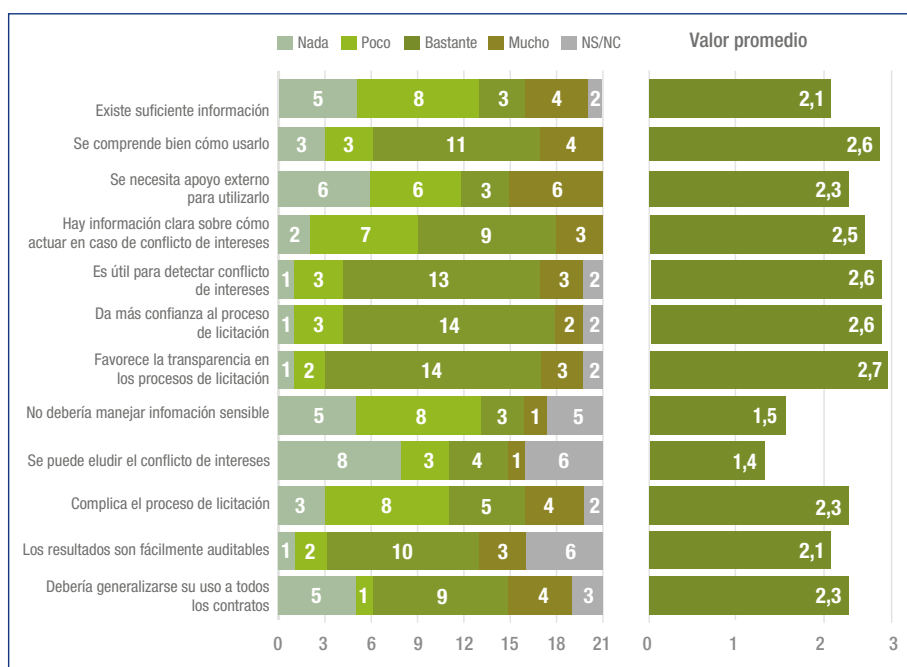


Figura 2: Funcionamiento y uso de MINERVA en el ámbito local. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario.

Texto de la P8: MINERVA es una nueva aplicación informática basada en Inteligencia Artificial que deben utilizar los ayuntamientos para la gestión de los fondos: ¿Hasta qué punto ESTÁ DE ACUERDO con las siguientes afirmaciones?

Por lo que se refiere a la percepción de las personas encuestadas sobre el funcionamiento y uso de MINERVA, los datos de la figura anterior ponen de manifiesto que, en términos generales, ha tenido “bastante” impacto, especialmente en términos de favorecer la transparencia de los procesos de licitación (valor promedio 2,7), una mayor confianza (2,6), y de su utilidad para detectar el conflicto de intereses (2,6). Además, manifiestan que se comprende bien cómo usarla (2,6).

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 (UE) 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 recibirá nuestro país¹¹. 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 referida a la captación de fondos europeos (Navarro et al., 2023).

Entre los cinco Objetivos Políticos (OP) que impulsan las inversiones de la UE para el periodo 2021-2027, el OP5 “Una Europa más cercana a los ciudadanos” persigue, precisamente, dar respaldo a las estrategias de crecimiento de gestión local y contribuir a un desarrollo urbano sostenible (áreas urbanas, rurales y costeras) en toda la UE. La Comisión Europea (CE) 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**. Por su parte, el Informe del Semestre Europeo sobre España 2019, en su Anexo D, señalaba la necesidad de mejorar dicha capacidad para el periodo 2021-2027 (Hidalgo-Pérez et al., 2022).

La capacidad institucional (CI) 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)**, 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.

¹¹ La cifra superará los 200.000 millones de euros, provenientes en su mayoría del Fondo de Recuperación y el resto serán transferencias.

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).

Para la Comisión Europea (CE), una administración pública eficaz y eficiente debería contar con cuatro capacidades que guardan relación entre sí: análisis, coordinación, ejecución, y conformidad jurídica. Cada una de ellas se refiere a la habilidad de i) definir y aplicar estrategias, ii) seleccionar y efectuar inversiones para lograr los objetivos de la política de cohesión, iii) medir el impacto basándose en datos fiables, y iv) obtener resultados conformes con el Derecho de la UE, como las normas de contratación pública y sobre ayudas estatales (CE, 2020).

En el contexto de la política de cohesión de la UE, Busetti y Pacchi (2014, p. 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 actores locales; y
- 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 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 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. Así, en el pasado Marco Financiero Plurianual 2014-2020, uno de los Objetivos Temáticos de la Política de Cohesión de la UE (OT 11) fue, precisamente, “mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública” (artículo 9, Reglamento de Disposiciones Comunes).

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 autoevaluación¹² del refuerzo de la capacidad administrativa para la gestión de los fondos de la UE en el marco de la política de cohesión. Los objetivos de la evaluación son:

- Detectar y priorizar las deficiencias de capacidad administrativa de la autoridad de gestión en la gestión de los fondos de la UE.
- Desarrollar acciones de refuerzo de la capacidad administrativa para subsanar las deficiencias detectadas.
- Facilitar la autoevaluación de los avances a lo largo del tiempo.

Sin embargo, es importante señalar que esta autoevaluación solo va dirigida a las autoridades de gestión nacionales y regionales. Este hecho justifica la necesidad de elaborar el presente informe, dado que no existen otras vías institucionales ni estudios destinados específicamente a conocer y dar voz a los gestores de fondos europeos a nivel local.

Por otra parte, 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**¹³ (HR EURECA), basada

¹² Más información: 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

¹³ Más información: <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Paginas/HR-EURECA.aspx>

en el conjunto de herramientas¹⁴ 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, p. 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).

Naturaleza	Tipo de herramienta
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.)

Tabla 6: Herramientas para el fortalecimiento de la capacidad institucional. Fuente: Elaboración propia a partir de Busetti y Pacchi (2014).

¹⁴ Más información: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guides/2020/road-maps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit

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% en el nivel local durante el periodo 2014-2020.**

Tipo de beneficiario	FSE 2007-2013	%	OT 11 2014-2020**	%
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 31-03-2017.				

Tabla 7: Financiación de apoyo a la Administración pública por tipo de beneficiario. Fuente: Elaboración y traducción propia. EUPACK task 3, citado en Comité de las Regiones (2018, p. 46).

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 CC.AA. 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).

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 en otros contextos distintos del español. Ahora bien,

la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP, 2018), a pesar de haber tenido resultados positivos por el lado de la transparencia, ha añadido complejidad a la gestión. Tampoco se ha visto acompañada de adecuados procesos de capacitación, especialmente a nivel local.

Ante este escenario, el Gobierno de España aprobó el Real Decreto-ley 36/2020 para facilitar la ejecución del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR, 2021) al objeto de reducir el estrés institucional asociado a la gestión de los Fondos *NextGen*. Concretamente, introduce elementos que no solo persiguen agilizar la gestión de la contratación administrativa, sino también el desarrollo de la capacidad institucional (en contraste con la LCSP¹⁵), al incorporar artículos que prevén explícitamente formación específica, reorganización de las unidades de gestión y dotación de recursos humanos especializados. Pero, tres años y medio después de su aprobación, ¿está logrando su objetivo? ¿Cuál es su impacto en el ámbito de la gestión de los Fondos *NextGen* a nivel local? Como se ha señalado en la introducción, estas son algunas de las cuestiones a las que busca dar también respuesta el presente informe.

Precisamente, el RD-L 26/2020 persigue facilitar y agilizar los procesos de contratación. 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). 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. **Si bien 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.**

A continuación, pasaremos a analizar cuál es la percepción que los responsables políticos y técnicos locales tienen sobre todas las cuestiones planteadas en este bloque.

¹⁵ En la LCSP el foco se pone en el control para reforzar la transparencia; mientras que, en el citado Decreto, se pone en la agilidad y flexibilidad para la absorción de los fondos europeos, de modo que la propia norma incorpora medidas que inciden de forma expresa en un reforzamiento de la capacidad administrativa tales como la formación, el reclutamiento y la reestructuración organizativa y procedimental.

BLOQUE II. AYUNTAMIENTOS Y CAPACIDAD DE EJECUCIÓN DE FONDOS

3. La capacidad de los municipios madrileños para ejecutar Fondos *NextGen*

3.1. Introducción

Para la elaboración de este segundo bloque del estudio se emplean datos e información procedentes de la aplicación de un cuestionario a ayuntamientos y la realización de entrevistas en profundidad. Se enviaron cuestionarios a entidades locales, abarcando un total de **68** municipios de todos los tamaños de la CAM que, según la Plataforma de contratación del sector público han ejecutados contratos o licitaciones con Fondos *NextGen*. Se obtuvieron **22** respuestas, lo que representa una tasa del **32%**. La información recabada a través del cuestionario se completó con la realización de **6 entrevistas en profundidad semiestructuradas** a técnicos, responsables políticos y consultores.

Municipio	Población	Cuestionario	Entrevista
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

Tabla 8: Muestra de municipios participantes en el estudio. Fuente: Elaboración propia.

A la hora de analizar las respuestas, se ha tenido en cuenta el **perfil de las personas** que han participado en el estudio. Este dato reviste interés no solo porque ofrece información sobre quién se está encargando de la gestión de los fondos a nivel municipal, sino también porque asumimos que cada perfil puede aportar una perspectiva distinta sobre la gestión de los fondos europeos. Por ejemplo, consideramos que los perfiles técnicos ofrecen una perspectiva más cercana a la gestión de los proyectos; los perfiles políticos permiten entender en qué medida los proyectos europeos y su gestión están incorporados en la estrategia municipal. Por último, asumimos que la perspectiva de los perfiles jurídicos (responsables de contratación, secretarios e interventores) probablemente esté más centrada en aspectos relacionados con la justificación del gasto y el cumplimiento de la normativa, especialmente en materia de contratación pública. Capturando estas tres visiones, esperamos obtener una panorámica más completa del objeto de estudio.

En la siguiente tabla se muestran los perfiles de las personas participantes, que en su mayoría tienen un carácter técnico. Sus percepciones se refieren al proceso de gestión de los fondos europeos en general y de los proyectos financiados en particular. 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 con una población inferior a 7.000 habitantes. Se trata de un perfil muy consistente (categoría homogénea) y con más presencia en comparación con el resto de los perfiles, que presentan mayor variedad.

Perfil participante
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

Tabla 9: Perfiles de las personas participantes en el estudio. Fuente: Elaboración propia.

Por último, con el objetivo de aumentar la **fiabilidad de las respuestas**, se ha tenido en cuenta el rol específico en la gestión de fondos (solo el 23% de las personas participantes en el cuestionario no disponía de ningún rol de usuario).

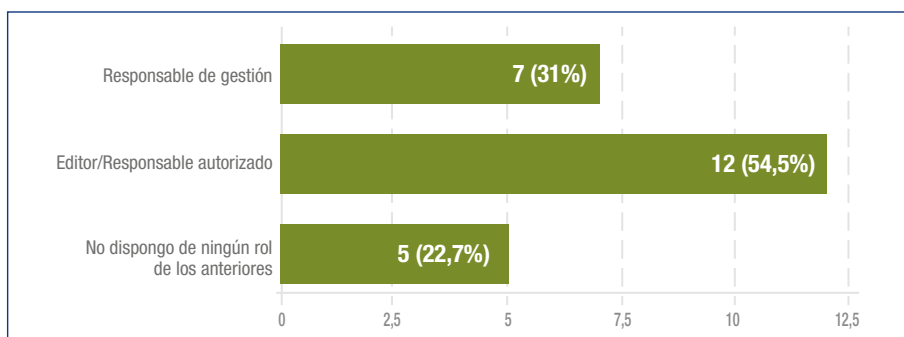


Figura 3: Rol de usuario en la gestión de fondos europeos de los participantes. Fuente: Datos propios obtenidos de Google forms.

3.2. Organización de la gestión de los Fondos *NextGen*

Una de las principales dimensiones en las que pone el foco el presente informe es **la organización municipal para 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, preguntamos por cuáles son las unidades en las que principalmente recae la gestión a lo largo de las distintas fases del proceso, esto es, desde la propuesta hasta la ejecución del gasto. 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. De hecho, como se observará más adelante, su existencia no sólo es percibida como una de las principales claves del éxito en la gestión, sino que es además una de las principales demandas de las personas participantes en el estudio. En palabras de uno de nuestros entrevistados, contar con una unidad específica de gestión de fondos es un factor crucial. 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 (p.ej., empresas constructoras para las obras). Por último, aunque su protagonismo es el menor de todos, 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.

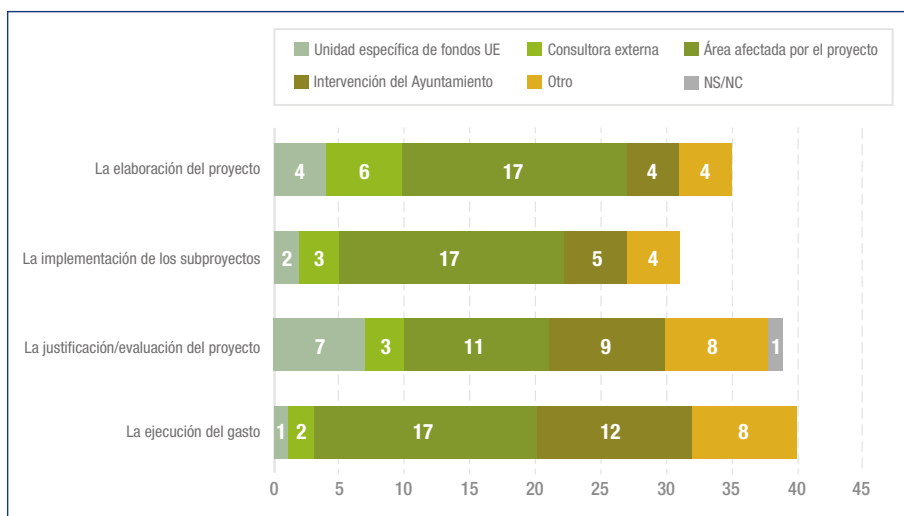


Figura 4: Estructuras de gestión de fondos europeos. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario.

Texto de la P1: En el caso de su municipio, ¿podría decirnos en qué UNIDAD/ENTIDAD recaen principalmente las distintas fases de los proyectos / la gestión de los Fondos NextGen? (Puede marcar varias respuestas).

Por lo que se refiere a los **cambios 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, éstos se ven obligados a que buscar apoyo en el consorcio:** *“hay proyectos a los que sólo 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, y la gestión de los Fondos *NextGen* como singular en comparación con la gestión de otros fondos europeos. 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”.*

3.3. Facilitadores de la ejecución de los Fondos *NextGen*

Como se señaló el principio de este informe, la llegada de una gran cantidad de fondos europeos exigió preparar a las administraciones públicas para afrontar su gestión. Con este objetivo, 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, al que ya nos hemos referido. Además, no solo se contempló la necesidad de

simplificar algunos procedimientos a través de una reforma legal sino también la de apoyar la gestión municipal diaria con más recursos personales. A tal fin, se han impartido cursos de formación específicos (entre los que destacan los del Ministerio de Hacienda y algunas iniciativas de la FEMP) y se ha contratado personal eventual a nivel autonómico y/o municipal. Además, en febrero de 2023, el Consejo de Ministros acordó encargar a TRAGSATEC¹⁶, 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*.

Adoptadas estas medidas, pretendemos conocer cómo son valoradas por los ayuntamientos y en qué medida ha facilitado la gestión. De forma específica preguntamos por (a) el apoyo de TRAGSATEC, (b) el apoyo de la Comunidad Autónoma de Madrid, (c) la formación específica ofrecida por entidades como la FEMP o el INAP, (d) las redes de técnicos locales de la FEMP, y (e) los cambios normativos a los que se ha hecho referencia.

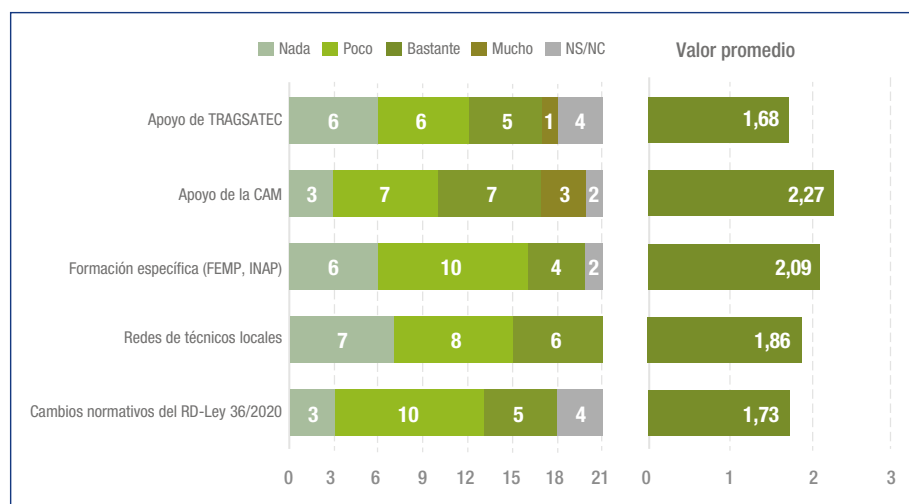


Figura 5: Facilitadores de la ejecución de los fondos europeos. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario.

Texto de la P2: ¿En qué medida considera que los siguientes aspectos han mejorado la ejecución de los Fondos *NextGen* en su municipio?

¹⁶ Más información sobre el encargo: <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Documents/03042023%20PROTOCOLO%20ADHESION%20ENCARGO%20TRACSATEC.pdf>

Las respuestas arrojan un resultado demoledor: para todos los facilitadores, 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 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.

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, éstas 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 (DNSH¹⁷), la comunicación (requisitos de publicidad y los logotipos obligatorios), y cómo aplicar la normativa (básicamente la Orden HFP/1030/2021, de

¹⁷ Más información: <https://www.prtr.miteco.gob.es/es/obligaciones-medioambientales/principio-de-no-causar-perjuicio-significativo-al-medio-ambiente.html>

29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR y la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre)¹⁸. 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**, como se ha señalado, 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”*.

3.4. Impacto del RD-Ley 36/2020 en la agilización de la ejecución

A través de las respuestas a esta pregunta pretendemos profundizar de forma específica en el impacto que está teniendo (o no) el RD -L 36/2020. A tal fin, preguntamos si: (a) ha mejorado la gestión de fondos europeos en general, (b) ha facilitado la contratación pública, (c) la valoración general en el ámbito de

¹⁸ Más información: <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/sgfe/es-es/Novedades/Paginas/OOMM.aspx>

gestión de subvenciones, (d) su impacto en términos de alcance de los objetivos del proyecto/subproyecto, su impacto en términos de (e) reducción de la burocracia, f) reducción de los tiempos de gestión, y g) 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).

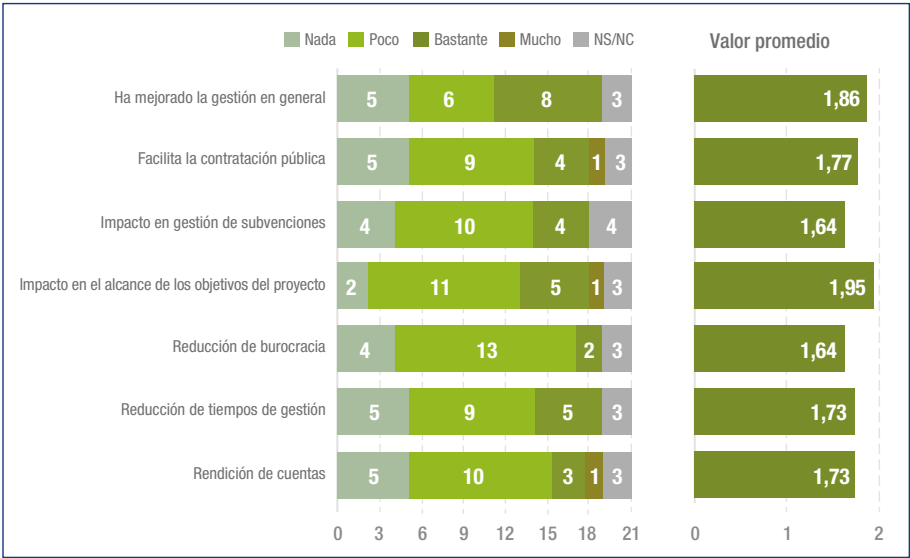


Figura 6: Efecto del RD-Ley 26/2020 en la agilización de la ejecución de los fondos. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario.

Texto de la P3: Si se han producido mejoras con el Real Decreto Ley 36/2020, ¿en qué medida se han producido los efectos esperados sobre la AGILIZACIÓN de la ejecución de los fondos europeos en su municipio?

3.5. Incidencia de los Fondos *NextGen* sobre la gestión local

Otro de los objetivos principales del presente informe es conocer cuál ha sido la incidencia de los Fondos *NextGen* sobre la gestión local. Para ello, preguntamos por en qué medida ha supuesto: (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 procesos administrativos, (e) ayudado a la contratación de personal adicional, (f) mejorado la formación del personal del ayuntamiento (formación específica), (g) permitido reforzar la colaboración con otras administraciones públicas, y (h) permitido reforzar la colaboración con otros actores no institucionales (empresas, ONGs, etc.).

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 RD 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 en relación a los agentes no institucionales (1,77).

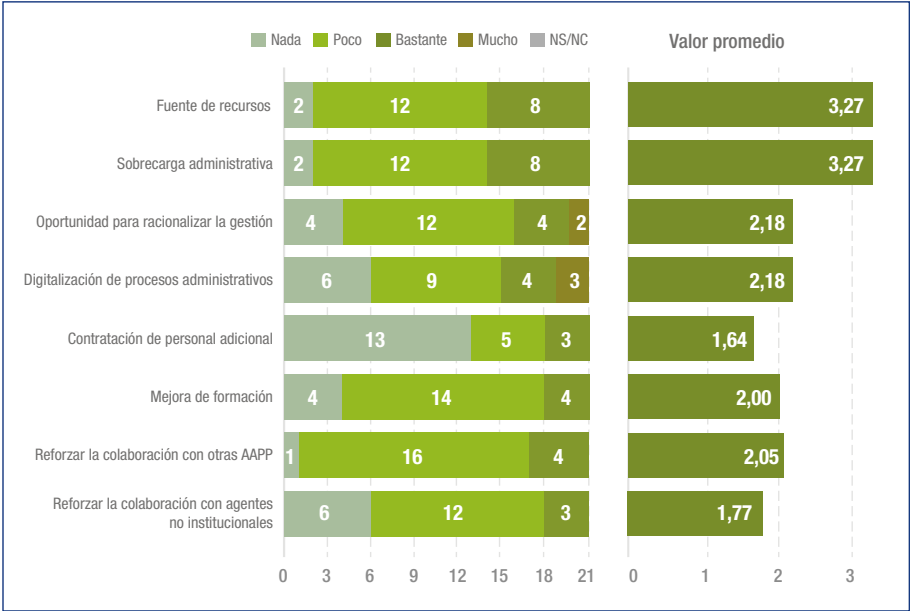


Figura 7: Incidencia de los Fondos *NextGen* sobre la gestión local. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario.

Texto de la P7: Y, desde su perspectiva ¿qué INCIDENCIA ha tenido la ejecución de Fondos *NextGen* en los siguientes aspectos?

3.6. Claves del éxito en la gestión

Si como resultado de las preguntas anteriores se han deslizado varios aspectos críticos, en esta pregunta pedimos a las personas encuestadas que aporten su punto de vista sobre las claves del éxito para una buena gestión de los fondos. En concreto, que valoren el peso de una serie de factores relacionados con: (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 (ejp.: 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, y (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 **la *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.

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”.

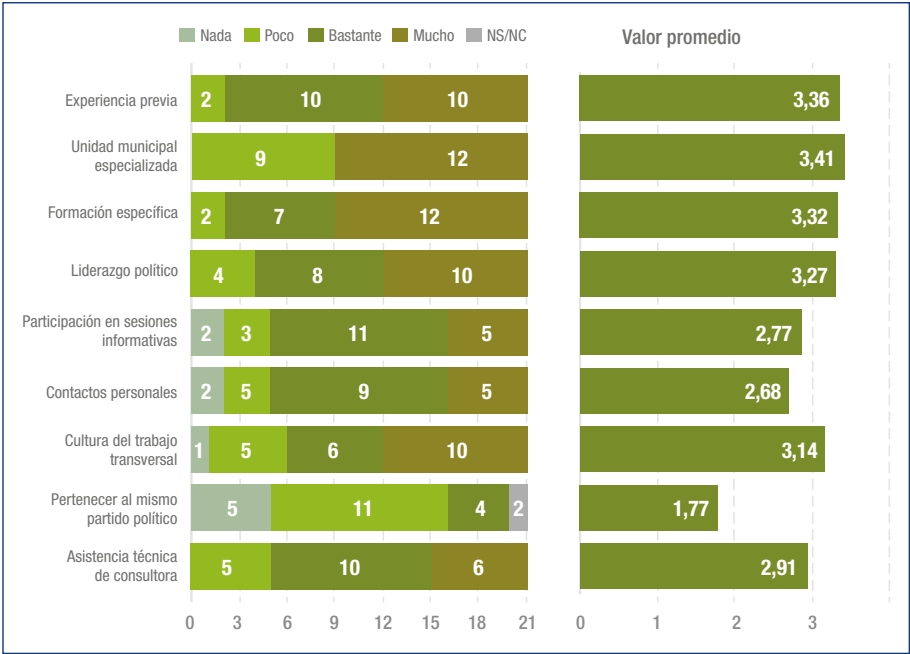


Figura 8: Claves del éxito para una buena gestión de fondos europeos. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario.

Texto de la P4: En la gestión de la ejecución de Fondos NextGen, en qué medida considera que son clave para el ÉXITO.

Estos resultados son consistentes con los hallazgos del [XI Informe de Políticas Públicas Locales](#) (Navarro et al., 2023), que se centró en el análisis de la capacidad de captación de fondos europeos por parte de los ayuntamientos de la CAM. En dicho informe se destacaba, 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 en dicho estudio como el factor al que menor importancia han concedido las personas encuestadas. En este sentido, es reseñable que si bien la literatura académica identifica como factor de impacto en las relaciones intergubernamentales en España la alineación ideológica entre niveles diferentes de gobierno;

nuestra investigación arroja que la pertenencia al mismo partido que el nivel superior de gobierno responsable de las ayudas (autonómico o central) no tiene relevancia. De este modo, la información obtenida a partir de nuestro cuestionario y nuestras entrevistas **confirmaría la centralidad de los elementos relacionados con la capacidad institucional en el éxito de la ejecución de los Fondos *NextGen*.**

3.7. Obstáculos y errores típicos

Aunque en los apartados anteriores ya se han ido identificando algunos obstáculos en materia de gestión de fondos, con esta pregunta pretendemos, en primer lugar, que nuestros encuestados expresen su percepción general sobre la complejidad de la gestión de fondos europeos. En segundo lugar, que señalen la frecuencia o intensidad con la que se presentan una serie de problemas asociados a dicha gestión. En concreto: (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 (h) la falta de coordinación entre los agentes implicados (empresas, otros niveles de gobierno, tercer sector, etc.).

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 de forma abrumadora y 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 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*”.

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*”. Nuevamente, este resultado es consistente con la investigación desarrollada para el XI Informe de Políticas públicas locales, 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 (Navarro et al., 2023).

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.

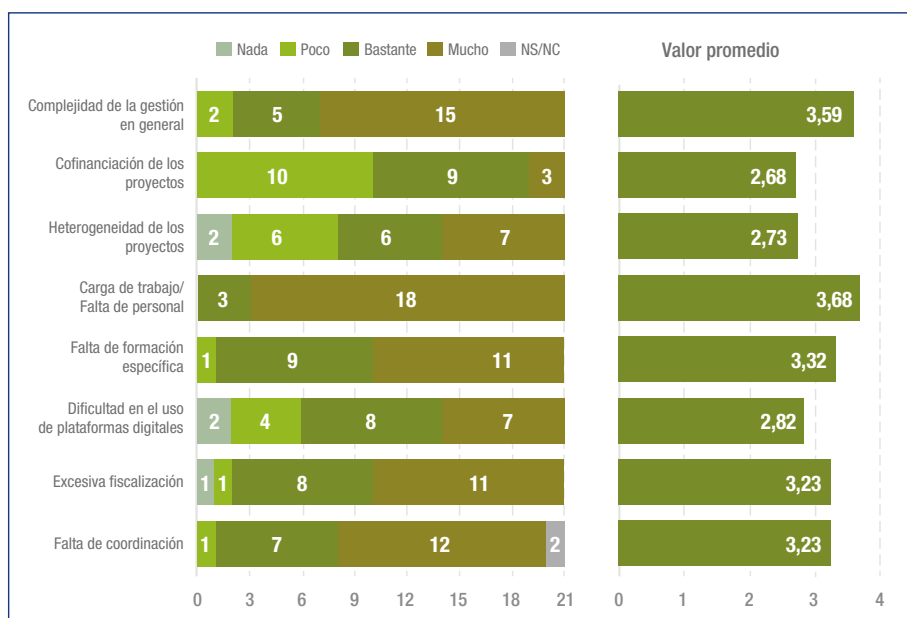


Figura 9: Problemas y obstáculos en la gestión de fondos. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario.

Texto de la P5: ¿Y cuáles serían en su opinión los PROBLEMAS típicos en la ejecución de Fondos *NextGen*?

3.8. Propuestas de cambio y mejora

Por último, llegamos al apartado más propositivo del estudio, en el que analizamos y recogemos las sugerencias de cambio y mejora que nos trasladan las personas encuestadas y entrevistadas. En primer lugar, les pedimos que indiquen en qué medida los siguientes factores mejorarían el rendimiento de 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.

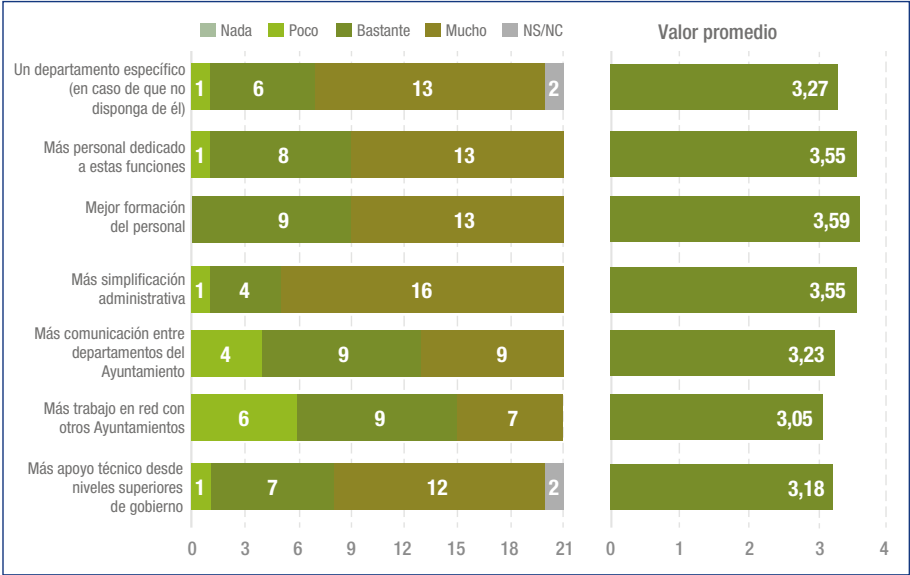


Figura 10: Aspectos para mejorar la gestión de fondos europeos. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario.

Texto de la P6: ¿Y, en su opinión, qué CAMBIOS O PROPUESTAS mejorarían el rendimiento en la ejecución de Fondos NextGen?

A continuación, les pedimos que prioricen los anteriores factores. **En primer lugar, señalan una mayor simplificación administrativa. En segundo lugar, dotarse de una unidad específica y, en tercer lugar, dotarse de más personal.**

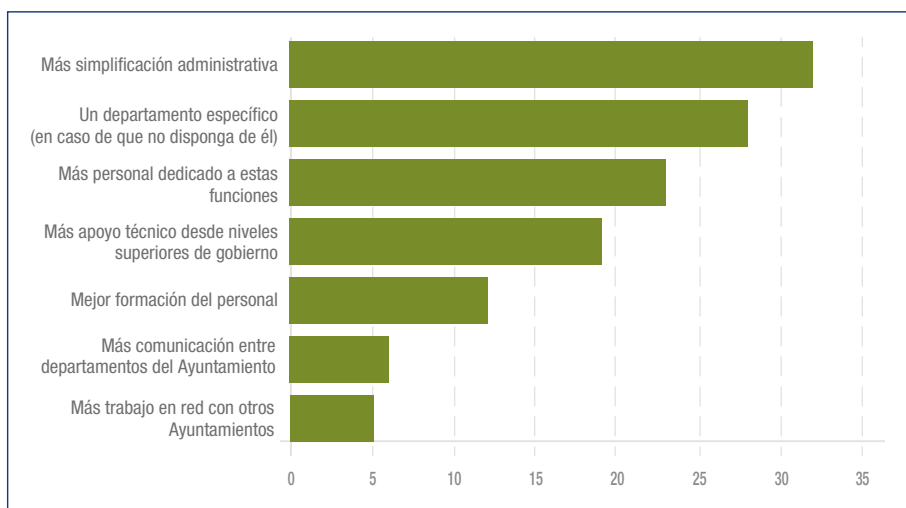


Figura 11: Propuestas más importantes para mejorar la gestión de fondos europeos. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario.

Texto de la P6a: ¿Y, en su opinión, qué CAMBIOS O PROPUESTAS mejorarían el rendimiento en la ejecución de Fondos *NextGen*?

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.

4. Conclusiones

Este estudio ha explorado los procesos ejecución de proyectos y acciones financiados con Fondos *Next Generation EU* en el nivel local de gobierno. Ha querido responder a preguntas sobre el nivel de ejecución estos fondos y los ámbitos a los que se están dirigiendo, sobre los factores que inciden sobre la capacidad de ejecución de los fondos a nivel local y, sobre el impacto específico de los cambios normativos aprobados para agilizar la gestión (RD-I 36/2020). Se ha planteado sobre hipótesis que apuntan a que la burocratización que caracteriza el ámbito de la contratación pública y las carencias en capacidad institucional presentes en el ámbito municipal entorpecen la capacidad de ejecución de los fondos europeos. Para nutrir el estudio empíricamente, el análisis se ha centrado en los municipios de la Comunidad de Madrid y se ha realizado a partir de bases de datos propias y de información recogida a través de encuestas y entrevistas semiestructuradas.

A la espera de un análisis más depurado de los materiales que se han recopilado en esta investigación, aparecen ya con claridad algunos hallazgos que resumimos a continuación.

En cuanto al **reparto y prioridades de los Fondos *NextGen* en el nivel de gobierno local**, surge un patrón claro: los fondos están llegando al territorio principalmente por la vía de contratos públicos, fundamentalmente en los municipios con mayor población y para proyectos de naturaleza urbanística, de movilidad y transportes.

La mayor parte de la financiación europea se gestiona a través de licitaciones, evidenciando las mayores dificultades de partida que tienen los entes locales en este ámbito por el nivel de complejidad y burocratización y los cuellos de botella que aún persisten. Los ayuntamientos con más de 50.000 habitantes absorben prácticamente la totalidad de los fondos, con la ciudad de Madrid, Fuenlabrada y Alcalá de Henares en los primeros puestos y en este orden. Además, los fondos no llegan a cubrir la totalidad del territorio, pues no todos los municipios están gestionando proyectos europeos. En realidad, sólo hemos encontrado a 55 de los 179 ayuntamientos madrileños implicados. La falta de implicación de las mancomunidades (únicamente 13) en la implementación de proyectos no logra suplir esta implicación parcial de las estructuras municipales. El resultado es que sólo 1 de cada 3 ayuntamientos y mancomunidades de Madrid han ejecutado fondos *Next-Gen*.

Por lo que se refiere al ámbito de actuación, el área con un número más alto de contratos licitados es el relacionado con la digitalización. No obstante, el grueso de los fondos, como se ha señalado, se destina a urbanismo (construcción y reforma de edificaciones y calles), a movilidad y transportes con la implementación de ZBE, y a servicios sociales con la renovación o construcción de centros de día.

En cuanto al impacto del RD-I 36/2020 en la facilitación de los procesos de ejecución de fondos, las percepciones son claramente negativas por lo que se refiera a su incidencia. En la mayoría de los ayuntamientos analizados el impacto de la norma en la agilización de la ejecución se sitúa, de forma abrumadora, en las categorías “poco” o “nada”. 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 reducción de la burocracia y en el alcance de los objetivos del proyecto. Su impacto a la hora de facilitar la contratación pública también es bajo. En positivo, el mayor impacto se registra en cuanto a la reducción de los tiempos. Estos datos ponen de manifiesto una importante paradoja: por una parte, los fondos son percibidos claramente como una fuente de recursos para el municipio. Sin embargo, esta oportunidad choca con una percepción generalizada de que suponen una sobrecarga administrativa. 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 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).

Por lo que se refiere a los **factores de éxito en la ejecución de los fondos**, destacan la existencia de una *unidad municipal especializada*, seguida de la *experiencia previa* y más *formación específica*. Otros dos factores clave, aunque en menor medida, serían el *liderazgo político* y una *cultura de trabajo transversal*. Estos resultados son consistentes, como se ha señalado, con los hallazgos del [XI Informe de Políticas Públicas Locales](#) (Navarro et al., 2023), que se centró en el análisis de la capacidad de captación de fondos europeos por parte de los ayuntamientos de la CAM. En dicho informe se destacaba, 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. De este modo, la información obtenida a partir de nuestro cuestionario y nuestras entrevistas confirman la centralidad de los elementos relacionados con la capacidad institucional en el éxito de la ejecución de los Fondos *NextGen*.

Entre todos los **problemas y obstáculos** señalados tanto en el cuestionario como en las entrevistas, la carga de trabajo emerge como el principal problema, seguido de cerca por la falta de formación específica. 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 los procedimientos, o bien dotando de más personal especializado y formado a los ayuntamientos.

En definitiva, claramente, y de forma consistente a lo largo de todo el estudio, se atribuye a los factores de tipo estructural y formativo (departamento específico, personal y formación) la mayor incidencia en términos de mejora del rendimiento de los municipios en la ejecución de los fondos, seguidos de la simplificación administrativa.

También, hemos podido hacer balance del nivel de satisfacción con el uso de las plataformas digitales propias de la ejecución de fondos del PRTR, a las que prestamos atención por el potencial elemento de dificultad añadida que pudieran representar en los procesos de gestión. Aquí, la mayor parte de las críticas van dirigidas a CoFFEE, mientras que el nivel de satisfacción con MINERVA es notable. Las críticas se dirigen sobre todo al hecho de que CoFFEE se ha sometido a cambios constantes, lo que ha añadido incertidumbres y complejidad en la gestión. Se la considera además lenta y poco operativa, que ralentiza el trabajo y duplica la información. El hecho de que a veces se recibieran indicaciones contradictorias sobre aspectos concretos de su uso desde las administraciones central y autonómica contribuye a este nivel medio-bajo de satisfacción con la herramienta.

En relación con MINERVA, en la que hemos puesto el foco también por el elemento de innovación que aporta por el empleo de IA en su funcionamiento, los resultados son, en términos general, satisfactorios. Se considera mayoritariamente como una herramienta útil para detectar el conflicto de intereses,

que no complica los procesos de licitación y cuyo empleo da más confianza al favorecer la transparencia. Sin embargo, se echa de menos un mayor grado de información inicial para familiarizar sobre su uso, aunque, una vez alcanzadas las competencias para su empleo, se considera que la dinámica de funcionamiento es sencilla.

En definitiva, este trabajo 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. Simplificar los procedimientos y fortalecer la capacidad institucional de los entes locales aparecen como herramientas esenciales para una gestión eficiente de estos recursos. Esperamos que haber visibilizado esta situación contribuya a situar estas necesidades en la agenda de las instituciones públicas responsables.

Referencias

- AIREF. (2024). Observatorio interactivo del PRTR. AIReF. <https://www.airef.es/es/datalab/herramientas-interactivas-de-la-airef/observatorio-del-prtr/>
- Ayuntamiento de A Coruña (2022). *Guía Básica de Fondos Europeos 2021-2027*. Departamento de Proyectos Europeos y Estratégicos. Servicio de Alcaldía y Estrategia Urbana. Disponible en: https://www.coruna.gal/descarga/1453787067002/Guia%20Basica%20Fondos%20europeos_Ene-ro-2022.pdf
- Busetti, S. y Pacchi, C. (2014). Institutional Capacity for EU Cohesion Policy: Concept, Evidence and Tools that matter. *disP - The Planning Review*, 50(4), 16-28. <https://doi.org/10.1080/02513625.2014.1007657>
- Casado Maestre, V., Huete García, M. A., Merinero Rodríguez, R. y González Medina, M. (2018). 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*, 20, 124-142. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10487>
- Charasz, P., y Vogler, J. P. (2021). Does EU funding improve local state capacity? Evidence from Polish municipalities. *European Union Politics*, 22(3), 446-471. <https://doi.org/10.1177/14651165211005847>
- Comisión Europea (CE) (2021). *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*. 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
- Comisión Europea (CE) (2014). *Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy*. European Social Fund. Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building.
- Comisión Europea (CE) (2016). 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. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1082259-0202-11e6-b713-01aa75ed71a1>

- Comité de las Regiones (CdR) (2018). Administrative capacity of local and regional authorities: Opportunities and challenges for structural reforms and a more effective European economic Governance. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/89b9661c-f849-11e8-9982-01aa75ed71a1>
- Dirección General de Fondos Europeos (2020). Hoja de Ruta para el Refuerzo de la capacidad Administrativa (HR EURECA). Disponible en: <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Paginas/HR-EURECA.aspx>
- EsadeECPol (2022) *Radar Next Generation EU* https://www.esade.edu/ecpol/es/temas-clave/observatorio-nextgeneu/?_gl=1*1ma7spe*_up*MQ..*_ga*MTgwMDExNjQyMi4xNjc5NDcxNjQ2*_ga_S41Q3C9XT0*MTY3MT-Q3MTY0NS4xLjAuMTY3MTQ3MTY0NS4wLjAuMA
- Font i Llovet, T. (2021). El régimen de las subvenciones y los fondos europeos para la recuperación. Cuadernos de Derecho Local, 55, 115-142.
- Gobierno (2023). Estudio Anual Contratación Pública en España 2022. Cambiando la manera de hacer la compra pública.
- González Medina, M. y Navarro, C. (2022). Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, 29, 88-102. <https://doi.org/10.24965/gapp.11065>
- Hidalgo, M., Martínez, J., y Galindo, J. (2024). Evolución de los Fondos *Next Generation* EU en España - EsadeEcPol.
- Hidalgo, M. (2022) 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. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/radiografia-de-las-subvenciones-provenientes-de-los-fondos-europeos-del-mecanismo-de-recuperacion-y-resiliencia-en-espana/>
- Hidalgo-Pérez, M., Manfredi Sánchez, J. L. y Benítez Palma, E. (2022). Capacidad administrativa y absorción de los fondos Next-Generation. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 72-87. <https://doi.org/10.24965/gapp.11078>
- Hildebrand, M. E. y Grindle, M. S. (1997). *Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done? Getting Good Government*. Harvard University Press.

- Navarro, C. y González Medina, M. (2023). Capacidad institucional para la absorción de los fondos europeos en los municipios. In *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación* (pp. 141-163). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2020). 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
- Painter, M. y Pierre, J. (eds.) (2005). *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan.
- Parlamento Europeo (2007). The structural funds' implementation in Poland – Challenges for 2007-2013. Disponible en: www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200712/20071213ATT15448/20071213ATT15448EN.pdf
- Reynaers, A. M., Navarro, C., Medina, G., y Rama, J. (2021). La externalización de servicios públicos a nivel local: experiencias, competencias y desafíos de la gestión de los contratos. *Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)*.
- Siciliano, M. D. (2017). Ignoring the Experts: Networks and Organizational Learning in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 104-119. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw052>
- Smeriglio, A., Bachtler, J., De Francesco, F., Olejniczak, K., Thomson, R. y Śliwowski, P. (2015). Administrative capacity building and EU Cohesion Policy. Paper 1: Literature Review. European Policies Research Centre. University of Strathclyde. <https://institute.eib.org/wp-content/uploads/2016/10/wp1-litreview.pdf>
- Tosun, J. (2014). Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis. *Journal of Common Market Studies*, 52(2), 371-387. <http://dx.doi.org/10.1111/jcms.12088>

Bases de datos:

[Gobierno](#) (contratación)

Esade (subvenciones): [Observatorio de Fondos Next Generation EU](#)

Plataforma de Contratación del Sector Público.

Anexo I. Muestra del estudio

Este estudio, correspondiente al XII Informe de Políticas Públicas Locales en municipios de la Comunidad de Madrid, analiza la capacidad institucional de los gobiernos locales para ejecutar fondos europeos, en particular los *Next Generation EU*. El **cuestionario** se envió a **68 entidades locales** de la Comunidad de Madrid, que, según la Plataforma de Contratación del Sector Público, han ejecutado contratos o licitaciones con Fondos *NextGen*. Se obtuvieron respuestas de **22** municipios de distinto tamaño, lo que representa una tasa de respuesta del **32 %**. El trabajo de campo se desarrolló entre el 12 de abril y el 8 de julio de 2024. La información obtenida a partir del cuestionario se completó con la realización de **entrevistas** en profundidad semiestructuradas en **4** municipios que habían remitido el cuestionario. Asimismo, se realizaron **2 entrevistas a personal de consultoras** implicadas en la gestión de Fondos *NextGen* de municipios de la CAM.

Municipio	Población	Cuestionario	Entrevista
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

Tabla 1: Muestra de municipios participantes en el estudio. Fuente: Elaboración propia.

Anexo II. Cuestionario



AYUNTAMIENTOS Y FONDOS EUROPEOS

Estimado responsable municipal:

Gracias por su colaboración con la Universidad Autónoma de Madrid y su Instituto de Derecho y Gobierno Local en este estudio, que da continuación a la investigación sobre estrategias municipales para la obtención de Fondos Europeos y se centra en la ejecución de fondos *Next Generation* EU. La creciente financiación europea (FEDER, Fondo de Cohesión, Next Generation, etc.) para diferentes líneas de acción municipal y la constatación del diferente nivel de éxito entre municipios nos han llevado a plantear este estudio en el que tratamos de identificar los factores que facilitan la ejecución de fondos Next Gen, así como los retos y dificultades que enfrentan los gobiernos locales en estos procesos.

Cumplimentar el cuestionario lleva unos 10 minutos. La información recogida será analizada exclusivamente de forma cuantitativa, sin ninguna referencia a respuestas individuales. La confidencialidad y el anonimato de sus respuestas está garantizado.

Este estudio forma parte de una serie de trabajos del Equipo de Investigación en Políticas Públicas Municipales dirigido por la Profesora Dra. Carmen Navarro que elabora informes periódicos sobre una política pública o acción municipal y pueden consultarse en este enlace. <https://www.idluam.org/blog/informe-de-politicas-publicas/>

Muchas gracias por su colaboración. Si quiere conocer más información sobre el estudio por favor póngase en contacto conmigo en los datos de contacto de abajo.

Carmen Navarro

Profesora Titular Departamento de Ciencia Política
Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid
Edificio de Ciencias Jurídicas y Políticas.
Campus Cantoblanco - 28049 MADRID
Tel. 34-91-4977611 - 657151180
c.navarro@uam.es

En cumplimiento del Reglamento General de Protección de Datos Personales de la Unión Europea (Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016), le informamos de que pasará a formar parte de uno o varios ficheros responsabilidad del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, con domicilio social en la Facultad de Derecho. C/Kelsen 1, Despacho 2, 3ª planta, Campus de Cantoblanco, 28049 de Madrid. El Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid utilizará sus datos a los solos efectos de este estudio, pudiendo contactarle para solicitarle alguna otra información. Podrá ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación, oposición, limitación y portabilidad en relación con sus datos, así como retirar el consentimiento sobre su uso en cualquier momento dirigiéndose al correo electrónico protecciondedatos@idluam.com o al domicilio social del Instituto de Derecho Local.

*Municipio

*Unidad desde la que se rellena el cuestionario:

*Correo electrónico de contacto:

*Si dispone de algún rol de usuario con relación a la gestión de fondos europeos, por favor especifique cuál:

Responsable de gestión	
Editor/Responsable autorizado	
No dispongo de ningún rol de los anteriores	

P1. En el caso de su municipio, ¿podría decirnos en qué UNIDAD/ENTIDAD recaen principalmente las distintas fases de los proyectos / la gestión de los Fondos *NextGen*? (Puede marcar varias respuestas)

	Una unidad específica de fondos y proyectos UE	El área afectada por el proyecto (ej. movilidad)	La intervención del ayuntamiento	Una consultora externa	Otro	NS/NC
La elaboración del proyecto						
La implementación de los subproyectos						
La justificación/ evaluación del proyecto/ subproyectos (alcance de objetivos)						
La ejecución del gasto						

Si ha respondido “Otros” por favor, especifique cuáles:

P2. ¿En qué medida considera que los siguientes aspectos han mejorado la ejecución de los Fondos *NextGen* en su municipio?

	Nada	Poco	Bastante	Mucho	NS/NC
El apoyo de TRAGSATEC					
El apoyo de la CAM					
La formación específica (FEMP, INAP, otros)					
Redes de técnicos locales de la FEMP					
Los cambios normativos del Real Decreto Ley 36/2020 para modernización de la administración y la ejecución del PRTR					
Otros					

Indique, en su caso, cualquier otro aspecto de mejora:

P3. Si se han producido mejoras con el Real Decreto Ley 36/2020, ¿en qué medida se han producido los efectos esperados sobre la AGILIZACIÓN de la ejecución de los fondos europeos en su municipio?

	Nada	Poco	Bastante	Mucho	NS/NC
Ha mejorado la gestión de fondos europeos en general					
Ha facilitado la contratación pública					
En el ámbito de la gestión de subvenciones (valoración general)					
De forma específica, en términos de alcance de los objetivos del proyecto/ subproyecto					
De forma específica, en términos de reducción de la burocracia					
De forma específica, en términos de reducción de los tiempos de gestión					
De forma específica, en términos de rendición de cuentas					
Otros					

Si ha respondido “Otros” por favor, especifique cuáles:

P4. En la gestión de la ejecución de Fondos *NextGen*, en qué medida considera que son clave para el ÉXITO:

	Nada	Poco	Bastante	Mucho	NS/NC
La experiencia previa en la gestión de Fondos Europeos					
La existencia de una unidad especializada dentro de la organización del Ayuntamiento					
La formación específica de los trabajadores del Ayuntamiento en Fondos Europeos					
El liderazgo político					
La participación en foros institucionales (ej.: sesiones informativas, talleres, pertenencia a redes de ciudades)					
Los contactos personales					
La cultura de trabajo transversal en el Ayuntamiento					
Pertenecer al mismo partido político que el nivel superior de gobierno responsable					
La asistencia técnica de una consultora					
Otros					

Otros (indique cuál y señale en la anterior fila su valoración)

P5. ¿Y cuáles serían en su opinión los PROBLEMAS típicos en la ejecución de Fondos *NextGen*?

	Nada	Poco	Bastante	Mucho	NS/NC
La complejidad de la gestión en general					
La cofinanciación de los proyectos/ subproyectos					
La heterogeneidad (tipos de proyectos/subproyectos y sectores)					
La carga de trabajo/falta de personal					
La falta de formación específica en materia de gestión					
La dificultad en el uso de las plataformas digitales					
La excesiva fiscalización (exceso de controles)					
La falta de coordinación entre los agentes implicados (empresas, otros niveles de gobierno, tercer sector...)					
Otros					

Otros (indique cuál y señale en la anterior fila su valoración)

P6. ¿Y, en su opinión, qué CAMBIOS O PROPUESTAS mejorarían el rendimiento en la ejecución de Fondos *NextGen*?

	Nada	Poco	Bastante	Mucho	NS/NC
Un Departamento específico (en el caso de que no disponga de él)					
Más personal dedicado a estas funciones					
Mejor formación del personal dedicado a estas funciones					
Más simplificación administrativa					
Más comunicación entre departamentos del Ayuntamiento					
Más trabajo en red con otros Ayuntamientos					
Más apoyo técnico desde niveles superiores de gobierno					
Otros					

Otras cambios o propuestas (indique por favor cuáles y señale su valoración en la fila anterior).

P6a. Identifique los tres más importantes de los anteriores:

	1º	2º	3º	NS/NC
Un Departamento específico (en el caso de que no disponga de él)				
Más personal dedicado a estas funciones				
Mejor formación del personal dedicado a estas funciones				
Más simplificación administrativa				
Más comunicación entre departamentos del Ayuntamiento				
Más trabajo en red con otros Ayuntamientos				
Más apoyo técnico desde niveles superiores de gobierno				

P7. Y, desde su perspectiva ¿qué INCIDENCIA ha tenido la ejecución de Fondos *NextGen* en los siguientes aspectos?

	Nada	Poco	Bastante	Mucho	NS/NC
Ha supuesto una fuerza de recursos adicional para el desarrollo de políticas municipales					
Ha supuesto una sobrecarga de trabajo de la administración municipal en general					
Han supuesto una oportunidad para racionalizar los procesos de gestión (mejora de la gestión interna)					
Han promovido la digitalización de los procesos administrativos					
Han ayudado a la contratación de personal adicional					
Han mejorado la formación del personal del ayuntamiento (formación específica)					
Han permitido reforzar la colaboración con otras administraciones públicas					
Han permitido reforzar la colaboración con otros actores no institucionales (empresas, ONGs, etc.)					

P8. MINERVA es una nueva aplicación informática basada en Inteligencia Artificial que deben utilizar los ayuntamientos para la gestión de los fondos: ¿Hasta qué punto ESTÁ DE ACUERDO con las siguientes afirmaciones?

	Nada	Poco	Bastante	Mucho	NS/NC
Existe suficiente información sobre el funcionamiento del programa.					
Se comprende bien el funcionamiento del programa y lo que hay que hacer para usarlo.					
Es necesario apoyo externo (consultora, FEMP, Tragastec, Comunidad de Madrid) para saber utilizar el programa.					
Se dispone de información clara sobre cómo proceder en caso de detección de conflicto de intereses.					

El programa es útil para la detección de casos de conflicto de interés					
El programa da más confianza al proceso de licitación					
El programa favorece la transparencia de los procesos de licitación					
No se debería delegar en un programa informático el análisis de información sensible de este tipo					
El programa permite eludir fácilmente el análisis de conflicto de intereses					
El uso del programa complica el proceso de licitación o (lo hace más lento, tiene más requisitos, etc.).					
Los resultados del uso de este programa serán fácilmente auditables por terceros actores.					
Debería generalizarse el uso de este programa para otros contratos que no sean solo los <i>NextGen</i> .					

P9. Y finalmente, ¿quisiera AÑADIR ALGUNA CONSIDERACIÓN que no haya aparecido en el cuestionario sobre la ejecución de Fondos *NextGen* o de fondos europeos en general?

Muchas gracias por rellenar el cuestionario.

Anexo III. Guión de entrevistas



A. Nivel de complejidad de los procesos de ejecución

P1. ¿Cómo es un proceso estándar de ejecución de Fondos *Next Generation EU* en un proyecto concreto? Pasos, actores involucrados, plataformas informáticas

P2. ¿Hasta qué punto se trata de procesos tasados y claros?

P3. De toda la ejecución ¿cuál es la fase de mayor complejidad?

B. Heterogeneidad de los procesos y sus efectos en la ejecución

P4. ¿Hay diferencias (en la ejecución o grado de complejidad) entre procesos según el origen de la ayuda (Ministerio, Comunidad)?

P5. ¿Hay diferencias (en la ejecución o grado de complejidad) en los procesos según el tipo de proyecto (ámbito)? (vivienda, movilidad sostenible, promoción de renovables, restauración de ecosistemas, renovación de edificios públicos, educación, empleo y formación profesional, inclusión y servicios sociales, etc.

P6. ¿Hay diferencias en los procesos según se articule como convenio contrato o subvención?

C. Redes de gobernanza

P7. ¿En qué medida y cómo el gobierno central participa/acompaña en los procesos de ejecución?

P8. ¿En qué medida y cómo la Comunidad de Madrid participa/acompaña en los procesos de ejecución?

P9. ¿En qué medida y cómo la FEMP participa/acompaña en los procesos de ejecución?

P10. ¿En qué medida las consultoras/asistencias-técnicas participan/acompañan en los procesos de ejecución?

P11. ¿En qué medida se recurre a otros ayuntamientos o redes de ayuntamientos durante los procesos de ejecución de fondos?

D. Organización municipal:

D1. Nivel político

P12. ¿Visibilidad, presencia en la agenda?

P13. ¿Existencia Estrategia?

P14. ¿Liderazgo político/voluntad/actitud?

D2. Nivel administrativo

P15. ¿En qué medida cuenta el ayuntamiento con la adecuada estructura, personal y medios en la organización municipal para una eficaz y eficiente ejecución de Fondos?

P16. ¿Cómo ha cambiado en los últimos años la estructura de gestión del ayuntamiento para absorber y ejecutar fondos europeos?

P17. ¿En qué medida se percibe un descenso en el nivel de burocratización de los procesos desde la puesta en marcha del PRTR?

P18. ¿En qué medida la obligación de uso de las aplicaciones informáticas propias del PRTR complican o simplifican la ejecución de los fondos (Cofffee, Minerva, etc.)

E. Balance

P19. ¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrenta el Ayto. en la ejecución de fondos europeos?

F. Propuestas de mejora

P20. Si tuviera la oportunidad de mejorar algo ¿dónde actuaría?

P21. ¿Cómo afecta la existencia de tejido empresarial/ asociaciones en la ejecución? ¿Son la mayor parte de los destinatarios de los contratos/subvenciones empresas/asociaciones con domicilio en el término municipal? ¿Podría hacer una estimación del porcentaje de empresas/asociaciones beneficiarias procedentes de otros municipios? ¿De cuáles otros municipios proceden principalmente?

G. Valoración sobre la utilización de las aplicaciones informáticas

P22. En general, las aplicaciones asociadas a la gestión de fondos ¿facilitan dicha gestión? (COFFEE, Minerva)

P20. ¿Las consultoras prestan sus servicios en este ámbito?

H. En particular, MINERVA

P23. ¿Cree que el personal técnico de los municipios utiliza con facilidad/correctamente MINERVA? **P24.** ¿Hay muchas consultas con respecto a este programa? ¿Qué clase de consultas son?

P25. ¿En qué medida MINERVA es una herramienta útil para la lucha contra el conflicto de intereses y contra la corrupción en las administraciones locales? ¿Cree que MINERVA tiene debilidades? ¿Cree que hay vías para que técnicos municipales esquiven el análisis de MINERVA?