

# 8. LOS FONDOS NEXT GENERATION EN ESPAÑA: RETOS Y PERSPECTIVAS DE GESTIÓN

Manuel Hidalgo

## INTRODUCCIÓN

La pandemia ocasionada por el COVID-19 golpeó duramente a la economía mundial y muy seriamente a los países europeos en un momento en el que los factores de riesgo estaban centrados en las tensiones comerciales y en la negociación de la salida efectiva del Reino Unido de la Unión Europea (UE). Hasta mediados de marzo de 2020, la economía española presentaba signos de ralentización moderada, esperándose un crecimiento del PIB algo inferior al del año 2019, en torno al 1,5%, pero en cualquier caso superior al del conjunto de la zona euro. Este ritmo de avance permitiría reducir la tasa de paro al 15% y proseguir con la creación de empleo –hasta situarse la población ocupada próxima a los 20 millones de personas–, pero este escenario quedó claramente relegado entonces por circunstancias verdaderamente extraordinarias. La lucha por contener los efectos letales del coronavirus provocó una paralización sin precedentes de gran parte de la economía en más de medio mundo.

Atendiendo a esta situación, en el mes de julio de 2020 la Comisión Europea acordó un paquete de ayudas que podríamos describir como el más ambicioso en la historia de la UE. El objetivo de tal paquete era el de financiar actuaciones que, por un lado, contrarrestaran los efectos de la pandemia tanto a medio como a largo plazo, así como que logaran facilitar la transformación digital y

medioambiental de la economía de la UE, reduciendo, además, la brecha que en lo primero nos separaba de las grandes potencias económicas, tales como Estados Unidos o China.

Concretamente, tales ayudas se instrumentarían a partir de una serie de líneas de financiación con objetivos claramente marcados. Así, y teniendo en cuenta, además, que no sería la única intervención financiera de la Comisión para salir al rescate de las economías europeas, la Comisión decidió movilizar un fondo extraordinario, denominado Next Generation EU (NEG-EU), y que, por valor de 750 000 millones de euros, permitiría lograr los objetivos marcados. Esta cantidad sin precedentes debía ser aumentada por el apoyo que también los países recibirían de instrumentos tradicionales, como es el nuevo marco financiero MFP21-27, dotado con 1.074,3 miles de millones de euros, y otros extraordinarios, derivados, por ejemplo, del apoyo del Banco Central Europeo (BCE), u otros propuestos por la Comisión, como es el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE, por sus siglas en inglés) para financiar las políticas laborales o el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

No cabe duda de que este apoyo financiero de la UE a las economías europeas serviría para consolidar la recuperación económica, ya iniciada, durante la segunda mitad

de 2020. Sin embargo, y a pesar del fuerte componente fiscal que supone este instrumento, los fondos NEG-EU, cuyas primeras remesas ya estaban a disposición de los Gobiernos en la segunda mitad de 2021, no tenían solo como objetivo apoyar la recuperación económica de la Unión, sino también la de construir desde la base –y a partir de una estrategia común europea– un cambio de modelo económico que permitiera lograr que la Unión Europea se consolidara como la economía más digitalizada del planeta mientras se alcanzaban los objetivos de reducir las emisiones que dañan el medioambiente.

Además de la ambición financiera de estos fondos, una de las características que mejor los definen, y a la que más relevancia debemos otorgar, es la de su condicionalidad. En el proceso de construcción europea, la Comisión Europea ha trasladado a los diferentes países miembros la importancia de reformar ciertos aspectos de sus economías y de sus instituciones sociales, laborales y políticas que puedan dificultar los procesos de convergencia. Mediante las recomendaciones del semestre se han ido planteando posibles reformas, que los Estados han recogido más o menos con interés y concreción. En esta ocasión, el desembolso de estos fondos está condicionado a que las reformas que cada país necesita sean realmente implementadas.

Esta condicionalidad se concreta mediante el cumplimiento de una serie de hitos reformistas claramente exigidos por la Unión y recogidos en los diferentes planes de recuperación elaborados por los Estados miembros. De hecho, no cabe duda de que buena parte del efecto positivo, a largo plazo, que pueda implementarse con los diferentes planes de recuperación vendrán a través de la correcta aplicación de las reformas que acompañan a las inversiones.

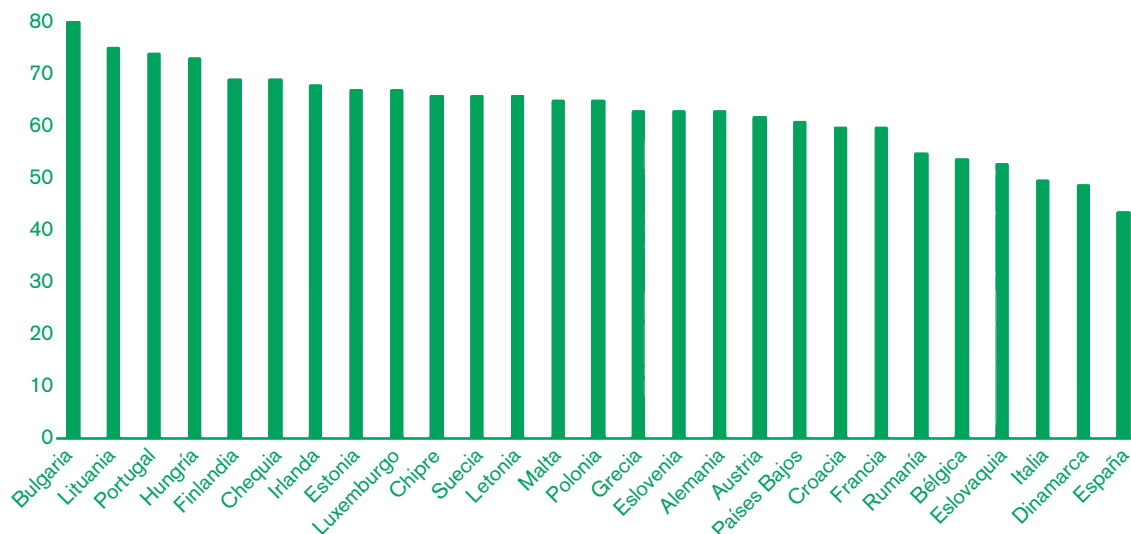
Concretamente, el efecto positivo que puede acompañar a las inversiones a través

de las reformas propuestas proviene de aquellas que modifican la regulación, mejoran la eficiencia o racionalizan la estructura de costes y los incentivos a la inversión. Lo importante de los fondos NEG-EU no es solo la cuantía de estos y el más que positivo efecto tractor que pueda tener sobre el conjunto de la economía, sino además si, junto con ellos, se procede a llevar a cabo las reformas que nuestra economía necesita. Si este objetivo se alcanzara, el posible efecto a largo plazo de los fondos NEG-EU estaría fuera de dudas, beneficiando al crecimiento potencial mediante la combinación de políticas de reformas con inversiones.

Por todo ello, la gestión adecuada y eficiente de estos fondos es una condición necesaria para un futuro de mayor bienestar para España. En este trabajo se revisarán, aunque sea solo someramente, los principales problemas y cuellos de botella que pueden aparecer en esta gestión, qué soluciones se pueden ofrecer y qué pasos se han llegado a dar durante el último año.

## 1. UN RETO SIN PRECEDENTES

En cuanto a España, la cantidad que le supone el desarrollo de los fondos NEG-EU implica la posible movilización en los próximos seis años de, aproximadamente, 140 000 millones de euros. De estos, unos 77 mil millones son entregas a fondo perdido, mientras que el resto lo serán en préstamos. Pero a todo esto hay que sumar otras cantidades que en el periodo que estamos considerando igualmente deberán ser gestionadas. Así, por ejemplo, junto con dichas cantidades, España recibirá en el nuevo marco financiero plurianual (MFP21-27) otras que podrían superar los 50 mil millones de euros. Por lo tanto, entre 2021 y 2027, nuestro país deberá gestionar no menos de 200 000 millones de euros de fondos europeos.

**Figura 1.** Pagos con cargo a los fondos europeos por países (diciembre de 2021; % de los asignados)

Fuente: Comisión Europea (<https://cohesiondata.ec.europa.eu>).

Pero esto no es todo. Estas cifras hay que incrementarlas con los fondos disponibles del anterior marco, el MFP14-20, y que aún no han sido ejecutados. Así, con fecha de enero de 2022, a España le restaba por ejecutar, aún, algo más del 60% de los fondos disponibles, lo que supera con creces los 15 000 millones de euros.

No cabe duda de que nuestro país, por las cantidades expuestas –y en particular sus Administraciones públicas–, va a tener que enfrentarse a un enorme reto de gestión. Dicho reto se asume justamente cuando la capacidad administrativa de nuestro país para absorber fondos europeos se ha puesto en entredicho. La **Figura 1** muestra el porcentaje de fondos asignados en el MFP14-20 a cada uno de los países que conforman la UE y que ya han sido comprometidos, ejecutados y pagados. Como puede comprobarse, según datos hasta finales de 2022, España todavía no había logrado ejecutar más de la mitad de estos (43%), cuando el marco financiero está próximo a su fin. En este caso estamos hablando de cantidades muy

inferiores a las comentadas en los párrafos anteriores, lo que sin duda alguna podría evidenciar de que pueden existir razones para pensar que nuestro país encuentra serias dificultades para la gestión mencionada<sup>1</sup>.

## 2. BUEN GOBIERNO Y CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

Una de las principales razones que pueden argumentarse es la debilidad en la capacidad administrativa para la gestión presupuestaria en general y la de fondos en particular (El-Taliawi y Van Der Wal, 2019; Everest-Phillips, 2018). No cabe duda de que para una correcta y ágil gestión de fondos europeos es necesari-

1. No obstante, y a pesar de este relativo bajo nivel de ejecución, es necesario indicar que dichas cifras no deben necesariamente reflejar una situación de gravedad y un riesgo de pérdida de fondos. Así, mientras el 100% de los fondos correspondientes al MFP14-21 estaban asignados desde el mismo inicio del marco, la asignación de estos en proyectos ya decididos y presupuestados alcanza el 98%.

rio, a su vez, un buen diseño de su gobernanza. Por ello, la buena gobernanza (*quality of government*, QoG) ha sido claramente identificada como un elemento absolutamente necesario que permite suponer que existen tanto políticas públicas apropiadas como los mecanismos jurídicos, institucionales y procedimentales necesarios para lograr alcanzar una correcta aplicación de las primeras.

Pero la relación entre la capacidad administrativa y el QoG no va en una sola dirección. Y es que esta capacidad se ve beneficiada por todos aquellos factores que determinan un buen gobierno. Por ejemplo, la existencia de una planificación estratégica, la elaboración rigurosa y coercitiva de presupuestos plurianuales, la selección de proyectos, la gestión financiera, la coordinación entre centros de gestión o el control y la evaluación de los proyectos caracterizan a ambas. Es precisamente en el fallo a diferentes niveles de estas cualidades exigidas donde podemos encontrar, en parte, el origen de la dificultad de gestión de los fondos europeos por las Administraciones españolas.

La capacidad administrativa consta de una serie de factores que la determinan y la definen. Así, en primer lugar, hay que comprender que esta depende de la estructura de la organización que la desempeña. Es necesario conocer cómo están diseñadas las tareas y quién debe cumplirlas, así como también las responsabilidades asumidas. En segundo lugar, es importante definir con qué tipo de recursos humanos se cuenta y si es factible un ajuste flexible tanto en la capacidad de contratación como de reorganización dentro de la estructura. Por supuesto, son fundamentales también la formación y la capacidad de retención de estos recursos, así como la promoción dentro de la organización. En tercer lugar, es importante conocer qué sistemas y herramientas se utilizan dentro de la gestión de la organización, con conocimiento del uso de manuales, *checklist* o gestión de ries-

gos. Finalmente, es importante la gobernanza de la organización, pues es crítico conocer quién asume las responsabilidades y quién afronta las decisiones últimas.

La Comisión tiene muy presente el hecho de que las debilidades encontradas por algunos países en la gestión histórica de los fondos europeos residen, en buena parte, en las débiles estructuras que minan su capacidad administrativa (Comisión, 2020). Concretamente se han identificado varios cuellos de botella que explicarían este hecho. Así, en primer lugar, se han detectado cuellos de botella que afectan a diferentes niveles de la **estructura de la organización**. Por ejemplo, es el caso de la existencia de estructuras organizativas complejas o de la no existencia de claridad en la distribución y asignación de las tareas; también es el caso de la descoordinación por parte de los diferentes centros que componen la organización. Finalmente, hay que destacar también una falla en la planificación de proyectos o en la existencia de influencia política en las decisiones que condicionan tanto la elección de proyectos como su ejecución. Por lo tanto, un avance hacia la mejora en la capacidad administrativa sería definir convenientemente cuál es la arquitectura para el desarrollo de proyectos y programas, estableciendo, sin espacio para la incertidumbre o la duda, la asignación de responsabilidades y de las diferentes funciones que deben desempeñar quienes sean responsables de la gestión, con atribuciones específicas y definidas a todos los organismos, tanto intermedios como finales.

A nivel de **recursos humanos**, se detectan, como principales cuellos de botella, la existencia de una baja cualificación en la gestión, la escasa capacidad por falta de medios, un desconocimiento importante del *know-how* sobre gestión —que en el caso de fondos europeos es aún más preocupante— y, de nuevo, la falta de una planificación estratégica

que ayude a la orientación de los esfuerzos. Para mejorar la capacidad en este eje, debe garantizarse el acceso a un personal experimentado y bien capacitado. Por otro lado, es fundamental trabajar en la motivación de los trabajadores, ya que sin ella es imposible garantizar el éxito en la gestión de los fondos.

Finalmente, en cuanto a los cuellos de botella en los **sistemas y herramientas**, hay que destacar la no existencia de un adecuado monitoreo y evaluación de las políticas realizadas, la falta de manuales o la dificultad de ajuste ante una regulación muy amplia y cambiante. En general, estas herramientas y sistemas ayudan al desempeño de las tareas, llevando a alcanzar de un modo más eficiente los objetivos marcados.

### 3. PROBLEMAS, RETOS Y SOLUCIONES PROPUESTAS EN LA GESTIÓN ESPAÑOLA DE LOS FONDOS EUROPEOS

Como se ha avanzado, la Comisión Europea (2020) ve en todos estos problemas una importante amenaza para la gestión de los fondos. Así, es comprensible que desde esta institución, y ante las dificultades cada vez mayores demostradas por no pocos países, se aborde la necesidad de llevar a cabo reformas y mejoras internas en las diferentes Administraciones con responsabilidad en planificación y ejecución de fondos europeos, mejorando la estructura y la disponibilidad de recursos humanos o la de sistemas y herramientas. También se proponen otros retos con una dimensión más transversal o sistémicos, como la implementación de una cultura en planificación estratégica, pues su ausencia difumina la orientación de la estructura y sus objetivos. Pero, además, es importante trasladar a la ciudadanía la confianza en la labor de las Administraciones en la gestión, en este caso de fondos, mediante un refuerzo de la rendición de cuentas o, por ejemplo, garantizando tanto la transparencia

como la disponibilidad en el uso de datos abiertos que permita prevenir, detectar y resolver el fraude y la corrupción.

Sin embargo, los problemas de gestión de fondos son profundamente sistémicos en nuestra Administración, siendo, de hecho, dicha gestión (y la dificultad observada) solo una expresión más de un problema generalizado de la Administración española. Que sea sistémico significa que las razones y las causas son numerosas y amplias, buena parte de ellas remando en la misma dirección y naciendo desde los más pequeños y cotidianos actos de la propia Administración. Por lo tanto, una mejora de la gestión implica la necesidad de valorar numerosas cuestiones y proponer cambios en todas ellas. Algunas, desgraciadamente, dependen enormemente de los incentivos creados en un sistema administrativo y político de profundo calado que difícilmente encontrarán en un simple cambio normativo su solución. Sin embargo, siempre hay algunas posibles propuestas de mejora. Otras cuestiones tienen una solución más sencilla, y precisamente las medidas adoptadas por el Gobierno español tienen vocación de resolver parte de estas, aunque por desgracia de forma relativamente ambigua o, cuando menos, de forma muy limitada.

¿Cuáles son estas dificultades encontradas en la gestión de los fondos en España? Son numerosas y todas se encadenan una detrás de la otra, pero podemos resumirlas de la siguiente manera.

En primer lugar, no ha existido, en general, una planificación detallada que exija un compromiso a largo plazo por parte de las instituciones y sin la cual es inviable una eficiente gestión de los fondos europeos. Es cierto que podríamos argumentar que esta planificación siempre ha existido y que, de hecho, el acceso a los fondos europeos tiene una importante condicionalidad a su planificación previa. Esto es absolutamente cierto, pero en la práctica la realidad suele ser

diferente. La influencia de las “necesidades” políticas es importante, lo que termina condicionando la transformación de lo planificado en lo que finalmente serán las inversiones reales. Así, las inversiones, tanto públicas como privadas, implican “traer valor del futuro al presente”.

La cuestión relevante aquí es que la estructura de gobernanza de la gestión de los fondos está claramente supeditada a lo que vendríamos en llamar las “necesidades políticas del ciclo económico”, vinculadas a su vez a una rendición de cuentas electorales que los gestores sienten como imperativas (Thompson, 2005). A estos incentivos políticos hay que sumar los incentivos de resultados; en este caso, presupuestarios. A este respecto, la influencia “presupuestaria” en la gestión de los fondos es la mera justificación de una ejecución, lo que finalmente conlleva que una parte de los proyectos se deban elegir en función de la necesaria rapidez en su gasto y quizás menos en la capacidad transformadora de estos.

Igualmente, la existencia de una excesiva “departamentalización” de los presupuestos bebe de forma lógica de la departamentalización de las Administraciones públicas españolas —no solo entre dichas Administraciones (nacionales, regionales y locales), sino también dentro de estas—. La principal consecuencia derivada de esta departamentalización es la rigidez en la gestión y ejecución de los proyectos, que impide, por ejemplo, amoldar los equipos humanos necesarios para una gestión más eficiente, así como vincular de manera eficiente diversos proyectos que caen en esferas administrativas diferentes.

Pero, además, una adecuada planificación evita que los fondos sean desviados para usos no previstos. Con esto no hablamos de objetivos no elegibles por parte de los reglamentos europeos —algo que no es factible— ni tampoco de uso fraudulento (e incluso ilegal) de los mismos. Hablamos de algo más

sutil: su simple uso como mero instrumento presupuestario. En este caso, los fondos pueden verse como una fuente de ingresos que libere el uso de presupuesto autofinanciado, alejándose finalmente los mismos de su potencial eficiencia. Dicho en otras palabras, el riesgo es que los fondos no se conviertan en inversión incrementalista y complementaria en aquellos destinos necesarios para la economía del país, sino que se transformen en inversiones con fuerte carácter sustitutivo.

Además, la falta de una planificación estratégica y de enfoque presupuestario primaría la “colocación” de fondos en aquellas necesidades que no son las que exige la realidad económica del país o región, llevando la gestión de los fondos europeos a un menudeo de proyectos y, con ello, a un aumento de la ineficiencia en la actuación de las Administraciones. Esta subsidiariedad de la gestión de fondos a los designios políticos y presupuestarios suele generar, como consecuencia, una menor eficiencia de los programas (Buller, 2015; Georg, 2018).

Una solución, como se ha apuntado, es la existencia de una planificación estratégica en detalle y con las partidas correctamente asignadas. Si bien esto es lo que representa en el caso de España el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), no queda claro cómo se podrán evitar tales derivadas en la gestión final de los fondos, especialmente aquellos gestionados por Administraciones, como las regionales o locales, con menores delimitaciones a la hora de definir detalladamente los proyectos y los usos de los fondos.

Los cuellos de botella relacionados con el capital humano y los medios también han sido tratados y considerados a la hora de evaluar *ex ante* la capacidad de las Administraciones para gestionar estos fondos europeos. Los problemas identificados son, principalmente, la carga administrativa, los procedimientos y los plazos, así como un entorno desincentivador.

No es un secreto la existencia de una excesiva normalización procedimental a las que son sometidas las Administraciones españolas durante la gestión de los fondos. Aunque los Fondos NEG-EU poseen particularidades que los diferencian de otros gestionados tradicionalmente, como son los Fondos de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) o el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Regional (FEADER), no cabe duda del riesgo que puede llegar a suponer que las Administraciones se transformen en meras oficinas de tramitación (Hernández, 2017).

Un elemento importante es que la gestión de los fondos europeos es relativamente exigente, lo que genera una “discriminación” positiva a favor de aquellos cuadros humanos y departamentos administrativos que no gestionan dichos fondos. Ante este problema, es evidente la rémora que supone que no existan en España cuadros administrativos preparados específicamente para la gestión de fondos europeos, salvo excepciones estrechamente relacionadas con los cuerpos dedicados en exclusiva a la rendición de cuentas con las Administraciones europeas. Por esta razón, existe una importante desconexión entre el empleado y las tareas que realizar dentro de la gestión de fondos.

Así, por ejemplo, el documento *Pulse NextGeneration EU 2021*<sup>2</sup>, publicado por el Observatorio de Fondos Europeos de EY y ESADE-EcPol, se reconoce por parte de buena parte de los empleados que gestionan fondos europeos la dificultad para comprender buena parte de su gestión (Hidalgo-Pérez, 2020). Es evidente que esta falta de habilidades y compromiso con esta gestión implica la generación de claros desincentivos, lo que impacta de lleno en la gestión y en la capacidad administrativa para sacar adelante los

fondos. Además, es inevitable que termine afectando al liderazgo ejecutivo, limitando aún más el éxito de esta gestión.

Por último, la gestión de presupuestos es inercial e incrementalista. Esto quiere decir que dicha falta de compromiso se termina convirtiendo en un mero incentivo a ejecutar una partida, cuando, además, el diseño de los objetivos por los que se evalúa a los departamentos y equipos de la Administración penaliza la no ejecución.

#### 4. MEJORAS Y SOLUCIONES

Siendo consciente de todo ello, la movilización de esfuerzos para lograr una gestión ágil y eficaz por parte del Gobierno de España, una vez definido y concretado el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea, se ha instrumentalizado en dos acciones principales. Estas tratarían de concretar tanto los objetivos de las inversiones y reformas que de este programa se derivarían en nuestro país como mejorar la capacidad administrativa en la gestión de estos fondos, mediante reformas en normas, gobernanza y estructuras de recursos humanos que hicieran posible los objetivos señalados.

Respecto a la planificación —condición necesaria para esta buena gestión de los fondos—, se elaboró el preceptivo Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, expresión nunca antes concretada de la intencionalidad del Gobierno de España de llevar a cabo una planificación a gran escala de reformas e inversiones. Este plan trata, por un lado, de ofrecer la necesaria planificación estratégica que permita ordenar las inversiones, logrando, además, que estas puedan encajar con las directrices marcadas por la propia Comisión; y, por otro, de definir las reformas que, como se ha indicado, son las exigidas de forma reiterada por la Comisión Europea para mejorar el desempeño de la economía española.

2. Disponible en: [https://www.ey.com/es\\_es/next-generation-eu/tomando-el-pulso-a-los-fondos-europeos](https://www.ey.com/es_es/next-generation-eu/tomando-el-pulso-a-los-fondos-europeos)

Junto con este plan, el Gobierno español aprobó, a finales de 2020, el Real Decreto Ley 36/2020 de 30 de diciembre (RDL), norma que pretendía establecer cambios en la Administración general dirigidos a elevar su capacidad administrativa y atacar algunos de los problemas antes identificados. Entre los diversos puntos incorporados en este RDL se incluyen cambios en aquellos puntos que, como se ha explicado en los párrafos anteriores, permitieran eliminar algunos de los cuellos de botella existentes. Es en este contexto en el que nacen los llamados Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), grandes proyectos de inversión y cambio que pretendían resolver algunos de los problemas encontrados tradicionalmente en la gestión de los fondos. Además de ello, se trata de diseñar una gobernanza con vocación centralizadora, así como favorecer mejoras administrativas y de procedimientos en la gestión interna de la Administración —donde no faltan, por ejemplo, incentivos y ampliaciones en el personal, así como posibles excepciones en los procedimientos administrativos o reducciones necesarias de los plazos—. También se recogían en este RDL nuevos diseños en el control de la gestión de los fondos, entre otras muchas actuaciones.

Sin embargo, el posible efecto positivo de esta reforma, después de casi un año transcurrido de gestión de los fondos del Mecanismo, está en entredicho. Por lo que sabemos, a finales de 2021 el nivel de ejecución real de los fondos europeos fue muy limitado. A pesar de que el Ministerio de Economía haya trasladado a los medios cifras de ejecución relativamente elevadas para la cantidad dispuesta en los Presupuestos Generales del Estado —unos 27 mil millones y ejecutados dos tercios—, en realidad buena parte de la movilización de los recursos que han llegado a los destinatarios finales es muy inferior. Podríamos decir que, según cálculos del Ob-

servatorio de Fondos Next Generation de EsadeEcPol y de EY, a finales de 2021 solo se habrían adjudicado 1000 millones en licitaciones y 4000 en subvenciones. Es muy evidente que la lentitud es una clara característica, ya no solo de la gestión de fondos en España, sino en general de la ejecución de cualquier partida presupuestaria.

Según estos mismos datos, se observan pocas diferencias en la naturaleza administrativa de los instrumentos utilizados para la gestión, como son las licitaciones o las subvenciones, así como en los plazos para su concesión. Si bien es cierto que los plazos vienen delimitados por las normas y los procedimientos muy definidos por la normativa española, es precisamente esto —y que estaba en parte en lo propuesto por la reforma de finales de 2020— lo que parece no haberse solucionado. En lo que respecta al resto de los cuellos de botella, aunque es pronto para ser evaluado, no parece que haya habido grandes cambios, salvo el aumento en la contratación de personal o la profundización en procesos de formación para cuadros especializados.

## CONCLUSIONES

**1** España y Europa se han enfrentado al enorme reto que ha supuesto la lucha contra una pandemia. La Unión Europea, a diferencia de anteriores ocasiones, tomó la iniciativa y planteó la necesidad de dedicar fondos para la recuperación y transformación digital y verde de nuestra economía. Dicha iniciativa se concretó en la creación de unos nuevos fondos que repartir entre los diferentes países, los llamados Next Generation EU, y que exigieron, para su implementación, el desarrollo por parte de los países integrantes de unos planes de acción que hagan realidad tales objetivos.

**2** Sin embargo, a su vez, Europa en general y España en particular se deben enfren-



tar a enormes retos de gestión, implementación y ejecución de los fondos creados. Sin embargo, dichos retos se antojan difíciles de superar debido a las enormes dificultades que nuestro país ha encontrado tradicionalmente en la implementación de proyectos de inversión instrumentalizados por fondos provenientes de Europa. Estas dificultades, que nacen de una significativa debilidad en la capacidad administrativa de nuestras Administraciones y que definen nuestra buena gobernanza, deben ser, pues, eliminadas o limadas para una buena aplicación de los fondos y, con ello, alcanzar los objetivos propuestos.

**3** En consecuencia, desde un inicio, la Comisión reclamó a los Estados miembros la elaboración de planes muy detallados que definieran una estructura de gobernanza, unos hitos que cumplir y unas reformas asociadas a los mismos, entre las que forman parte aquellas necesarias para mejorar dicha gestión y, de este modo, aprovechar como país las inversiones propuestas.

**4** De esta imposición nace el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en nuestro país, así como las diferentes iniciativas nacionales y regionales de mejora en las estructuras y cuadros administrativos, así como normativas. Dicho plan, sin duda alguna, se conforma como el más ambicioso hasta la fecha, superando incluso a aquellos que protagonizaron hace décadas momentos clave de la historia española. No en vano, el plan es un instrumento de cambio necesario que tiene como objeto no solo atender las exigencias de la Comisión, sino además transformar el tejido productivo.

**5** Sin embargo, la ejecución de los fondos asociados al plan ha evolucionado muy lentamente durante los primeros meses de

vida. Esto, que en un principio no debería resultar difícil de comprender, puede ser de nuevo una expresión más de la reducida capacidad administrativa de las Administraciones españolas. Así, aún está por ver si ha existido algún efecto positivo de las reformas implementadas en la mejora de la gestión y ejecución de fondos europeos.

## BIBLIOGRAFÍA

Buller, J. L. (2015). *Change Leadership in Higher Education: A Practical Guide to Academic Transformation*. New York: Jossey-Bass.

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

El-Taliawi, O. G.; Zeger V. W. (2019). "Developing administrative capacity: an agenda for research and practice". *Policy Design and Practice*, 2(3), pp. 243-57. DOI:10.1080/25741292.2019.1595916.

Everest-Phillips, M. (2018). "Helping developing countries achieve growth isn't complicated. Just look at Singapore." Disponible en: <https://www.channelnewsasia.com/news/commentary/united-nations-developing-countries-development-public-service-10708170>

George, B. (2018). "Does Strategic Planning 'Work' in Public Organizations? Insights from Flemish Municipalities". *Public Money & Management*, 37(7), pp. 527-30.

Hernández López, C. (2017). "Los Fondos Europeos: su gestión instrumental por los estados miembros". *Anales de la Facultad de Derecho*, 34; pp. 9-27. DOI: <http://doi.org/10.25145/j.anfade.2017.34.001>

Hidalgo-Pérez, Manuel A. (2020). "Fondos europeos: un reto de gestión colosal". *EsadeEcPol*.

Thompson, D. (2005). "Democracy in time: popular sovereignty and temporal representation". *Constellations*, 12(2), pp. 245-61.