

La europeización de las políticas de prevención de la corrupción en España

**Manuel Villoria Mendieta y
Fernando Jiménez Sánchez**

Manuel Villoria Mendieta

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos (URJC) de Madrid (España), donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza. Es director del Máster de Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG)-UIMP y del Máster en Gestión de la Seguridad, Crisis y Emergencias IUOG-URJC. Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, licenciado en Derecho y en Filología, fue becario Fulbright entre 1992 y 1994. Fundador y miembro de la junta directiva de Transparency International, capítulo español. Profesor invitado en universidades españolas y extranjeras; consultor para la OCDE, el BID y la Unión Europea; ha participado en distintas comisiones de estudio y reforma de la administración en España y América Latina. Actualmente, es presidente de la Comisión de Ética del Comité Olímpico Español. Es miembro del Consejo Científico del CLAD.

Fernando Jiménez Sánchez

Catedrático de Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad de Murcia (España). Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y becario del Instituto de Estudios e Investigaciones Carlos III-Juan March. Fue becario Fulbright-SAAS en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de California (Estados Unidos) y autor de publicaciones académicas sobre corrupción política, corrupción urbanística, financiación de partidos, consecuencias electorales de la corrupción y calidad de la gobernanza. Fue evaluador durante la III Ronda del GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción) del Consejo de Europa, donde sigue siendo experto en políticas anticorrupción y miembro de la "red de segunda opinión" de los Informes Anticorrupción de la UE publicados por la Comisión Europea en 2014 y 2016. También es experto en temas de anticorrupción de la red TAIEX de la Comisión Europea y miembro tanto del consejo de participación ciudadana de la Agencia Valenciana Anticorrupción (AVAF) como del consejo asesor de la Fundación Hay Derecho.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: manuel.villoria@urjc.es

fjimesan@um.es

La europeización de las políticas de prevención de la corrupción en España*

Los debates sobre cómo prevenir la corrupción ocupan hoy un lugar central en los organismos internacionales y en los centros de investigación más influyentes. Las mejores ideas en este ámbito se difunden a gran velocidad por todas las organizaciones. Este hecho se ha unido a la respuesta europea frente a la crisis económica provocada por la COVID-19 para generar un nuevo proceso de cambio en las políticas españolas anticorrupción. La Unión Europea ha creado los fondos Next Generation (NGEU) para ayudar a los Estados miembros más castigados por la crisis asociada a la pandemia no solo a recuperarse de la misma, sino también a poner en marcha las reformas necesarias que refuercen su capacidad de resiliencia para afrontar crisis parecidas en el futuro. Dado que la gestión de estos fondos, de acuerdo con la normativa europea, está fuertemente condicionada no solo a que se garantice un uso eficaz y eficiente de los mismos, sino también a que se evite todo riesgo de corrupción, fraude y conflicto de interés, todas las organizaciones (públicas y privadas) que vayan a tener alguna responsabilidad en la utilización de este dinero están obligadas a desarrollar sólidos esquemas de control que minimicen tales riesgos. Este hecho representa una oportunidad única para la europeización y reforzamiento de las políticas anticorrupción españolas. En este artículo se analiza, de forma comparativa con anteriores reformas anticorrupción, el modelo de cambio que esta reforma representa. Además, se describen las líneas generales de regulación hard y soft aprobada sobre esta materia en España, así como la implementación que los ministerios más afectados por la gestión de los NGEU están realizando de los sistemas de control impulsados por la UE. El trabajo evalúa sus aspectos positivos, pero también los aspectos negativos que se derivan de un modelo de cambio vertical, abrupto y acelerado.

Palabras clave: Corrupción Administrativa; Ética; España; Europa

Europeanization of Corruption Prevention Policies in Spain

Discussions on how to prevent corruption are now at the heart of the most influential international organizations and research centers. The best ideas in this field are spreading rapidly through all organizations. This fact has combined with the European response to the economic crisis triggered by COVID-19 to generate a new process of change in Spanish anti-corruption policies. The European Union has created the Next Generation Funds (NGEU) to help the member states hardest hit by the pandemic-related crisis not only

Recibido: 11-09-2022 y 09-04-2023 (segunda versión). Aceptado: 04-05-2023.

(*) Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i: PID2020-115869RB-I00, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/“FEDER. Una manera de hacer Europa”.

La baja calidad institucional permite y fomenta la corrupción, y esta impide el desarrollo. Construir instituciones de buena gobernanza reduce la corrupción, asegura paz y estabilidad, además de seguridad jurídica y desarrollo económico.

to recover from it, but also to put in place the necessary reforms to strengthen their resilience to face similar crises in the future. Given that the management of these funds, according to European regulations, is strongly conditioned not only to ensure their effective and efficient use, but also to avoid any risk of corruption, fraud and conflict of interest, all organizations (public and private) that will have any responsibility in the use of this money are obliged to develop solid control schemes that minimize such risks. This fact represents a unique opportunity for the Europeanization and improvement of Spanish anti-corruption policies. This work analyzes, comparatively with previous anti-corruption reforms, the model of change that this reform represents. It also describes the general lines of hard and soft regulation approved on this matter in Spain, as well as the implementation that the ministries most affected by the management of NGEU are carrying out of the control systems promoted by the EU. This work evaluates its positive, but also the negative ones derived from a vertical, abrupt, and accelerated model of change.

Key words: Administrative Corruption; Ethics; Spain; Europe

Introducción

La corrupción se ha convertido en uno de los retos más relevantes a los que se enfrentan las sociedades. Una situación impensable hace solo treinta años, cuando la palabra corrupción apenas aparecía en la prensa o en la investigación social. Ha habido razones económicas y políticas para ese cambio, y probablemente ambas estén interconectadas. Para empezar, las investigaciones sobre la relación entre capacidad estatal y desarrollo económico se han consolidado y, hoy en día, constituyen un marco ideológico hegemónico del que se nutre la estrategia de los grandes organismos internacionales. Desde mediados de los años ochenta, la prevalencia de los enfoques neoinstitucionalistas en economía (North, 1990; Knack y Keefer, 1995; Williamson, 2000; Rodrik ... [et al], 2004) y en ciencia política (March y Olsen, 1989; Ostrom, 1990) han producido un aumento de la investigación sobre la calidad de las instituciones, considerada ahora como la variable crítica para entender el éxito o el fracaso de las naciones (Acemoglu y Robinson, 2013). La baja calidad institucional permite y fomenta la corrupción, y esta impide el desarrollo. Construir instituciones de buena gobernanza reduce la corrupción, asegura paz y estabilidad, además de seguridad jurídica y desarrollo económico (Mauro, 1995; Kaufmann ...[et al], 1999; Evans y Rauch, 1999; Rothstein, 2011; Fukuyama, 2015).

Estas ideas permitieron a las organizaciones internacionales comprender mejor las causas de la mayoría de sus fracasos en la promoción del desarrollo y las llevaron a modificar sus estrategias,

generando una nueva agenda global para construir buena gobernanza (World Bank, 1996; IMF, 1997; ONU, 2004). Por otro lado, políticamente el fin de la Guerra Fría y el triunfo del capitalismo redujeron la necesidad de apoyar a aquellos regímenes corruptos que favorecían a uno de los dos bloques. Todo ello ha permitido a la sociedad civil de todo el mundo generar miles de nuevas organizaciones dedicadas a denunciar y combatir la corrupción, probablemente la más importante de ellas sea Transparencia Internacional. Reducir la corrupción se ha convertido en una batalla global para lograr la buena gobernanza (Marquette y Pfeiffer, 2018) y el desarrollo sostenible (Argandoña, 2017). En este marco, la OCDE se ha convertido en el *think tank* de políticas de prevención y lucha contra la corrupción de los países más desarrollados, con constantes documentos, sólidamente generados, sobre las medidas que los países miembros deberían adoptar para evitarla¹. A ella se ha sumado el Consejo de Europa, a través del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), el cual, mediante sus detallados informes y propuestas, aporta una presión por el cambio ciertamente positiva. Con todo ello, la Unión Europea ha ido incorporando una gran parte de las propuestas OCDE/GRECO a su normativa interna para la gestión de sus presupuestos, configurando un sistema de prevención de la corrupción y el fraude interno bastante sólido. Más aún, en el marco de sus competencias (Título V, capítulo 5, del Tratado Fundacional UE, artículo 83), está preparando una directiva para la lucha contra la corrupción, tratando de armonizar delitos, prescripciones y procedimientos criminales. Como no tiene competencia en políticas de prevención de corrupción en los Estados miembros, cuando gestionan sus propios presupuestos, genera recomendaciones a través de los *Rule of Law reports* y a través de los documentos que elabora el Expert Group in Public Administration and Governance.

Como consecuencia de la pandemia generada por la COVID-19, este marco de ideas y soluciones se ha encontrado con un momento de disrupción que permitía iniciar cambios estructurales y un nuevo “equilibrio puntuado” (Baumgartner y Jones, 1991). La pandemia conllevó, además de la pérdida de miles de vidas, un periodo de confinamiento que golpeó muy duramente a las economías de los países europeos. Recesión, déficit y endeudamiento se dispararon. La respuesta de la Comisión Europea consistió en un programa claramente keynesiano de ayuda solidaria. Se propuso un ambicioso plan para el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 y un nuevo programa,

Next Generation EU (NGEU), con un volumen total conjunto de 1,85 billones de euros. En diciembre de 2020 el Consejo adoptó el MFP 2021-2027 y el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo sobre el denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), como parte sustancial de los fondos Next Generation. Este mecanismo no solo ayudará a los países a recuperarse de la crisis, sino que exige además una ambiciosa política de transformación de las economías e instituciones y la generación de instrumentos de resiliencia frente a futuras crisis. Cada país debe presentar un plan para recibir los fondos que le correspondan que, tras negociación, se convierte en el contrato entre la UE y el país correspondiente.

El Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PNRTR) presentado por España a la Unión Europea, y aprobado en junio de 2021, pretende movilizar en el período 2021-2023 los más de 70 mil millones de euros en transferencias directas del MRR, al cual se añadirán los fondos Repower y los préstamos avalados que se soliciten (entre 70 y 80 mil millones más). En cualquier caso, parece claro que más allá de la gestión por objetivos e hitos controlables que exige Europa, sin reformas institucionales conexas en las organizaciones públicas y privadas que se encargan del PNRTR, el plan tendrá riesgos de captura en su diseño, de clientelismo (y posible fraude y corrupción) en su desarrollo y de ineficacia/ineficiencia en su gestión (Villoria y Jiménez, 2021). No se tratarán en este texto los problemas vinculados a la gestión eficaz y eficiente de los fondos. Baste decir que existen precedentes que deberían poner en guardia sobre la capacidad administrativa de las administraciones para gestionar cantidades tan ingentes de fondos (Hidalgo-Pérez ...[et al], 2022). Lo que se analizarán son las medidas que se han introducido para controlar el fraude y la corrupción en la gestión de las transferencias directas y cómo se insertan en el sistema de control de la Administración española.

Hecha esta introducción al entorno y marco de ideas existentes, se definen los objetivos que pretende alcanzar este artículo. En primer lugar, se tratará de explicar por qué se ha producido una serie de reformas institucionales en España vinculadas a la prevención de la corrupción de forma urgente. Se explicará que son fruto de un isomorfismo coercitivo (DiMaggio y Powell, 1983), derivado del control de los fondos Next Generation del MRR, y que expresan un cambio abrupto, que ha abierto una ventana de oportunidad para los procesos de socialización y europeización de las políticas

de prevención de la corrupción en España. Esta hipótesis exigirá una clarificación de las teorías del cambio institucional aplicables al caso, y de los conceptos de socialización y europeización, así como una explicación de qué reformas se han introducido y cómo. La descripción y el análisis de la aplicación de las reformas será otro de los objetivos esenciales del artículo. Para ello, se han elegido tres microcasos que tratan de dar información de los cambios organizativos y normativos en tres ministerios esenciales para la gestión de los fondos NGEU. El último objetivo tratará de cubrir el análisis crítico del proceso, describir el rol de los actores clave y los errores estructurales que se derivan de la forma de plantear esta reforma. En las conclusiones se expondrán las limitaciones de este estudio y sus aportes para investigaciones futuras.

1. Cambio, socialización y europeización de las políticas antifraude y corrupción

La gestión de los fondos europeos del MRR tiene un complejo sistema de control de eficacia e integridad. El artículo 22 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (“Reglamento del MRR”)², impone a los Estados receptores de los fondos garantizar la protección de los intereses financieros de la Unión. En concreto, establece que:

Art. 22: Al ejecutar el MRR, los Estados Miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos MRR, adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la UE y para velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el MRR se ajuste al Derecho UE y Derecho nacional, en particular en lo que se refiere a Prevención, Detección y Corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

En virtud de ello, el Gobierno de España (2021) aprobó la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre³, “Sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”. La orden establece como objetivo “un refuerzo de los mecanismos para la prevención del fraude, la corrupción y los conflictos de interés”. Más aún, es muy precisa en el sentido de admitir que hay riesgos evidentes que deben ser identificados, prevenidos o perseguidos con la finalidad de que los intereses financieros de la UE no se vean mancillados o preteridos. Por esta razón, cada Administración ejecutora “deberá disponer de un Plan de medidas antifraude”, cuyo objeto principal

Se ha producido un proceso de cambio abrupto vinculado a una difusión coercitiva y en un entorno multinivel europeo, que ha generado una europeización de las políticas de prevención del fraude y la corrupción y, por lo tanto, de las políticas de promoción de la integridad pública, si bien centrada en el control de fondos de gestión directa europea.

es garantizar que la gestión de los fondos europeos sea llevada a cabo de conformidad con las normas aplicables en materia de prevención, detección y corrección del fraude. En función de estas decisiones, se puede destacar que se ha producido un proceso de cambio abrupto (Streeck y Thelen, 2005), vinculado a una difusión coercitiva (Shipan y Volden, 2008) y en un entorno multinivel europeo (Hooghe y Marks, 2001), que ha generado una europeización de las políticas de prevención del fraude y la corrupción y, por lo tanto, de las políticas de promoción de la integridad pública, si bien centrada en el control de fondos de gestión directa europea.

Con estas reformas se entra en una nueva fase de equilibrio puntuado en el marco del subsistema de políticas anticorrupción. Existen tres fases previas de cambio y equilibrio bastante diferentes entre sí. El primer momento de cambio tiene lugar como consecuencia de la acumulación de escándalos de corrupción en la fase final de gobierno de Felipe González. En ese momento histórico la *policy image* en torno al problema de la corrupción era aún fragmentaria y conceptualmente débil. El problema acababa de llegar a la agenda pública y las soluciones se centraban en el combate y no en la prevención. En todo caso, se abre la ventana de oportunidad pues existe un problema, hay soluciones disponibles en el mercado de las ideas y hay interés político (Kingdon, 1995). El cambio de gobierno, unido a la posibilidad de consenso en las soluciones, da lugar a la creación de la Fiscalía Anticorrupción y la aprobación de la Ley Orgánica 8/2007⁴ de Financiación de los partidos políticos. Este cambio, *top-down* y abrupto, genera reformas insuficientes que permiten a las redes de corrupción reorganizarse y buscar nuevas vías de búsqueda de rentas. Estas vienen, sobre todo, por el espacio del urbanismo.

El siguiente proceso de ruptura del equilibrio llega en el periodo 2014-2015. Cientos de escándalos de corrupción estallan en el periodo 2006-2014, a lo que se suma la crisis económica producida por la Gran Recesión de 2008 y la respuesta europea caracterizada por políticas de austeridad. Ambas corrientes unidas generan una crisis de legitimidad del sistema, expresada en una alta desafección ciertamente preocupante (Torcal, 2016). Ante este *shock* externo, con un problema claramente identificado por la ciudadanía en las encuestas (la corrupción se convierte en el segundo problema más importante para los españoles, según las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas), los *policy brokers* del gobierno y la embrionaria coalición promotora prorreformas encuentran un

marco de ideas sólidamente asentadas en los organismos internacionales, sobre todo en la OCDE, cuya fuerza es difícil de parar. La *policy image* ya es mucho más neta y sólida que en 1997. Gracias a acuerdos interpartidistas, la consecuencia es un avance importante de medidas de prevención y combate a la corrupción: Ley de Transparencia y Buen Gobierno de 2014; Estatuto del Alto Cargo de 2015; Ley Orgánica 3/2015⁵, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos; reformas del Código Penal de 2012 y 2015; Leyes 39/2015⁶ y 40/2015⁷, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, y de Régimen Jurídico del Sector Público, esencialmente. Frente a las reformas de 1997, los datos estadísticos del Consejo General del Poder Judicial indican que las reformas de 2015 han generado resultados positivos: de unos 1500 acusados por delitos de corrupción en 2015, se ha pasado a una media de 250 entre 2018 y 2022 (datos que no coinciden con los de percepción, que continúan bastante altos).

La tercera fase de cambio se produce gracias a la llegada de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP) al subsistema. El marco de ideas hegemónicas sobre buena gobernanza, en concreto las que se refieren a la prevención de la corrupción, se consolida con este nuevo actor que se une a la promoción de las poderosas ideas generadas por la academia, las ONG y los *think tanks* de los organismos internacionales (ONU, FMI, BM, OCDE). El IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024) de España introduce un modelo diferente de cambios *bottom-up* e incrementales, más cerca de los modelos de *layering* que de los de desplazamiento (Streeck y Thelen, 2005: 24). A diferencia de los modelos de cambio anteriores, el plan incorpora a los gobiernos autonómicos en la estrategia. De hecho, en el marco de la Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas (órgano de cooperación en materia de administración pública entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y la administración local) se crea una Comisión Sectorial de Gobierno Abierto para el debate, intercambio de experiencias y buenas prácticas en iniciativas relacionadas con la transparencia, la participación, la rendición de cuentas y otras cuestiones del gobierno abierto. Por otro lado, existe un órgano de cooperación con la sociedad civil (el Foro) para canalizar y promover propuestas de gobierno abierto, debatir el desarrollo de planes de acción e intercambiar buenas prácticas. El IV Plan incorpora compromisos como la reforma de la Ley de

La aprobación del PNRTR supone un modelo claramente diferente, incluye como objetivo luchar no solo contra la corrupción, sino también contra el fraude. El fraude es un concepto más amplio que la corrupción. Ambos incluyen comportamientos faltos de ética, pero en el fraude no es precisa la presencia de un actor público, ni un abuso de poder.

transparencia, una ley de protección de denunciantes (ya aprobada), la regulación de los grupos de interés, una nueva ley de conflictos de interés, etc. Además, se dan los primeros pasos para elaborar las cartas de compromiso de integridad de las AA. PP., que implican generar sistemas de integridad institucional bastante sofisticados. Este proceso de cambio se explicaría mejor desde el marco de las coaliciones promotoras que los anteriores, pues presenta ideas muy consolidadas, un sistema estable cultural y constitucionalmente, la llegada de un nuevo gobierno de coalición con programas de reformas ambiciosas, unos *policy brokers* activos y coaliciones protransparencia y anticorrupción más sólidas aún que en 2015 (Sabatier, 1988; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

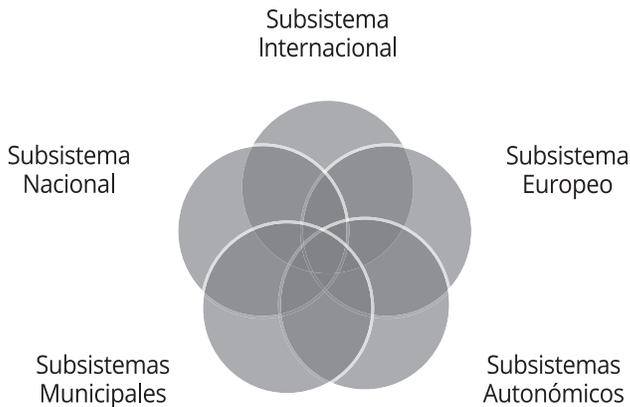
Frente a estos tres momentos de cambio institucional, el nuevo –inaugurado con la aprobación del PNRTR– supone un modelo claramente diferente, no por el marco de ideas de que se nutre, pero sí por la amplitud, la forma y los *policy brokers* operantes. Para empezar, incluye como objetivo luchar no solo contra la corrupción, sino también contra el fraude. El fraude es un concepto más amplio que la corrupción. Ambos incluyen comportamientos faltos de ética, pero en el fraude no es precisa la presencia de un actor público ni un abuso de poder. Con la excepción de la corrupción entre privados, que es un concepto complejo y que no afecta a lo que aquí se trata, la corrupción se puede definir como un abuso del poder fiduciariamente entregado al servidor público para su beneficio privado (Rose-Ackerman, 2008; Transparency International 2023). En el fraude a los intereses financieros de la Unión se trata de engañar a la UE para obtener ganancias ilícitas, bien para un particular bien para un gobierno que no debía recibir fondos, mediante declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, el uso indebido de esos fondos o activos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial, la ocultación de información con intención de engañar, etc. (ver Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017). Lo pueden realizar tanto particulares como administraciones y no existe abuso de poder. Una irregularidad no tiene por qué constituir un fraude, el fraude implica una actitud dolosa de voluntad de engaño.

Con respecto a la forma y los actores, este proceso de cambio se sitúa en un modelo de gobernanza multinivel, en el que están implicados múltiples actores territoriales con diversos niveles de autoridad y sistemas de negociación complejos (Hooghe y Marks,

Existe un movimiento global que propugna la adopción por parte de los gobiernos de una serie de políticas de prevención y lucha contra la corrupción que se consideran idóneas y positivas para una buena gobernanza.

2001) (ver Figura 1). Como se indicó, se ha consolidado un marco de ideas sobre buena gobernanza en los organismos internacionales, es decir, existe un movimiento global que propugna la adopción por parte de los gobiernos de una serie de políticas de prevención y lucha contra la corrupción que se consideran idóneas y positivas para una buena gobernanza. Se está ante lo que en literatura constructivista de relaciones internacionales se llama proceso de socialización, una situación que alcanza su éxito cuando, siguiendo el modelo de March y Olsen (1989), el agente receptor cambia de seguir una lógica de consecuencias a una lógica de lo apropiado. Esto es, un cambio que se mantiene en el tiempo y que es independiente de estructuras materiales de premios o castigos (Checkel, 2007: 5-6). A partir del marco internacional se produce el proceso de aprendizaje (Sabatier, 1988) y difusión a través de la imitación (Shipan y Volden, 2008) que ha afectado a la Unión Europea.

Figura 1
Los actores del subsistema de políticas antifraude y anticorrupción



Fuente: elaboración propia.

Una vez consolidado en el nivel europeo, comienza el proceso de europeización. Se entiende por europeización un proceso de cambio que abarca “los procesos de (a) construcción (b) difusión y (c) institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de política, estilos, *formas de hacer las cosas* y creencias y normas compartidas que se definen y consolidan primero en la elaboración de las políticas públicas y la política de la UE y luego se incorporan a la lógica del discurso, las identidades, las estructuras

políticas y los sistemas de políticas nacionales” (Radaelli, 2003: 30). La europeización facilita la socialización, al establecer el marco normativo y las plataformas para que los actores intercambien ideas, paradigmas, poder o legitimidad (Radaelli y Pasquier, 2006). No es puramente un proceso de arriba hacia abajo, los actores nacionales también intervienen e influyen, además de que tratan de mejorar sus relaciones de poder e influencia con Europa e internamente (Jordan, 2001). En este caso, ante las normas europeas el Gobierno de España procede a generar una norma jurídica de rango menor y unas guías de actuación que, si bien parten de las normas y guías europeas, introducen criterios y prioridades que favorecen a algunos actores frente a otros y ciertas prácticas e instrumentos frente a las restantes. Para culminar, las decisiones asumidas nacionalmente se trasladan a los niveles regionales y, finalmente, locales de gobierno. En el caso que se estudia lo hacen de forma vertical y con participación casi nula de los gobiernos subnacionales. En la Tabla 1 se sistematiza lo expuesto.

Tabla 1
Las políticas anticorrupción en España, fases y rasgos

Fases	Proceso	Dirección	Causa	Actores	Instrumento y ámbito de control	Resultados
Primera 1996-97	Abrupto	<i>Top-down</i>	Escándalos	Políticos	Leyes Fondos nacionales	Fracaso
Segunda 2014-15	Abrupto	<i>Top-down</i>	Escándalos- deslegitimación	Políticos y débil coalición promotora	Leyes Fondos nacionales	Éxito moderado
Tercera 2020-24	Incremental	<i>Bottom-up</i>	Adaptación- imitación	Coalición promotora y burocracia como <i>policy broker</i>	Procesos/ proyectos de normas Fondos nacionales	Pendiente de evaluar
Cuarta 2021-27	Abrupto	<i>Top-down</i>	Coerción- Europeización	Multinivel y burocracia como <i>policy broker</i>	Reglamentos Fondos europeos	Pendiente de evaluar

Fuente: elaboración propia.

El éxito del proceso de socialización y europeización no se consigue meramente con la aprobación de normas internas, el cambio real implica un cambio actitudinal y cognitivo. No es lo mismo la adopción de normas e instrumentos que el cambio efectivo de políticas.

En el ámbito europeo se pueden distinguir tres tipos de normas (Wiener, 2009). Las normas fundamentales tienen que ver con los grandes valores constitutivos, como la democracia, los derechos humanos o el estado de derecho. Los principios organizativos se refieren a aquellos que fundamentan una política concreta. En este caso, principios como la transparencia, la integridad o la imparcialidad que ya estaban incorporados al subsistema español. Y, finalmente, los procedimientos operativos estandarizados, que son normas que influyen en las interacciones diarias. Las normas que se han generado para el control del fraude y la corrupción son de este último tipo. Todo esto lleva a distinguir distintos niveles, a su vez, en el proceso de europeización de este subsistema. En el primer nivel existen elementos de armonización por los que España debería adoptar aspectos sustantivos de la política europea antifraude y anticorrupción, pues existe obligatoriedad. Los principios e instrumentos que recoge inequívocamente la legislación europea aparecen en la dimensión sustantiva (por ejemplo, la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés y, en función de ello, las normas sobre conflicto de intereses). En la dimensión institucional existen reglas para mejorar el rendimiento de la política, influyendo en los diseños organizativos (por ejemplo, estructurar las medidas antifraude de manera proporcionada y generar procedimientos para comprobar la ausencia de conflictos de interés). Finalmente, las ideas y paradigmas, que tienen un mayor calado que los instrumentos, caen dentro de la dimensión de estilo de la política (por ejemplo la asunción de la rendición de cuentas por objetivos, la interiorización de la imparcialidad en la toma de decisiones, etc.) (Aguilar, 2003: 230).

Por el momento, los principios e instrumentos formales se han adoptado sin grandes dificultades, siguiendo el isomorfismo coercitivo (DiMaggio y Powell, 1983). Otra cosa es el cambio de estilo, la transformación cognitiva y la superación de las dependencias históricas (Tsebelis, 2000; Jones y Baumgartner, 2005). En este último caso, los cambios son más lentos y complejos. Es sorprendente comprobar cómo afirmaciones de hace más de 30 años son aplicables al subsistema de políticas aquí analizado: "la forma aparente de tomar decisiones ha cambiado" pero "continúa detectándose una enorme resistencia a alterar el papel predominante que históricamente el nivel estatal juega en el panorama simbólico-estratégico español (...) la estructura de las administraciones públicas y su burocrática forma de funcionar... ha permanecido básicamente inmutable" (Gomá y Subirats, 1989: 9). El éxito del proceso de socialización y europeización no se consigue meramente con la aprobación de normas internas, el cambio real implica un cambio actitudinal y cognitivo. No es lo

mismo la adopción de normas e instrumentos que el cambio efectivo de políticas. Por el momento lo que se observa es cambio formal, impuesto coactivamente, para ejecutarse en tiempo récord (se establecen 90 días para la adopción de los planes antifraude desde el momento en que se gestionan fondos Next Generation), pero no se puede detectar aún cambio en los sistemas de valores y actitudes de los gestores.

2. Los contenidos de las normas: la armonización

Es importante destacar que para la Unión Europea la autoridad responsable de gestión de los fondos es el Estado español, a través de la Secretaría de Fondos de la UE, del Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHF), las entidades decisoras son los ministerios. Los entes del Estado, locales y autonómicos son meramente órganos de gestión. Como se anticipó, el Ministerio de Hacienda siguió el mandato europeo al establecer, mediante *hard* y *soft law*, instrumentos de control anticorrupción exigiendo a todas las AA. PP. receptoras de fondos del MRR (entes gestores) que tengan aprobado un plan de medidas antifraude. Este plan se debe estructurar en cuatro grandes bloques: prevención, detección, corrección y persecución. La aplicación del modelo COSO, propio de los órganos de control, se debe a que el *policy broker* de este proceso de cambio es, esencialmente, la Intervención General de la Administración del Estado⁸ (en adelante IGAE), el órgano de control interno de la Administración central española. Un rasgo específico de esta fase de la política anticorrupción española es, precisamente, que un órgano burocrático lidera el cambio y define el modelo y los instrumentos a priorizar en el sistema de control antifraude, siguiendo el mandato europeo. Ahora bien, el mandato europeo no es exhaustivo, por lo que cada Estado puede establecer su propio modelo dentro del marco de ideas anticorrupción europeo. La clave del protagonismo de la IGAE está en el modelo general de control establecido para estos fondos europeos.

El modelo general que, de acuerdo con la UE, se ha establecido para España es el siguiente. En primer lugar, se hace un control interno y preventivo en cada una de las unidades de gestión del plan. El control preventivo antifraude es fundamental para prevenir posteriores actuaciones fraudulentas o corruptas, pero en todo caso cada unidad de gestión debe aprobar además cada una de las disposiciones de los concursos y subvenciones que se publican, lo que solo puede hacer tras un control específico *ex ante* ejecutado por la Intervención interna (dependiente de la IGAE). En suma, hay un control *ex ante* tradicional, presupuestario, contable y de legalidad para cada uno de los concursos

y subvenciones, con control de las mesas de contratación y los informes de bases reguladoras de subvenciones. Además, hay un control antifraude general, de carácter interno, en el que se controlan riesgos y conflictos de interés y se promueve la generación de códigos éticos y la formación en integridad.

A ello se añade el control externo de la IGAE, que se encarga de hacer tres tipos de auditorías con ayuda de las intervenciones autonómicas y locales. Primero, las auditorías sobre las solicitudes de pago cada seis meses, en las que se controla el cumplimiento de los hitos y objetivos aprobados por la UE y se certifica que los documentos que presenta España ante la Comisión Europea cuentan con su valoración. Segundo, las auditorías de sistemas. El artículo 22.c. del Reglamento UE 241/2021 establece que a las solicitudes de pago se debe añadir una declaración de gestión en la que se indique, entre otros elementos, que los sistemas de control de los fondos se han gestionado de forma tal que se previene el fraude, la corrupción y los conflictos de interés. Tercero, la auditoría de inversiones que, de acuerdo con el Anexo I, punto 5 del Acuerdo de Financiación, implica auditar qué órganos de control existen, cuál es su independencia funcional, qué recursos tienen para hacer su trabajo y la eficacia en su control de la corrupción, el fraude y los conflictos de interés en general y en inversiones y reformas específicas. Luego, la Comisión Europea debe validar esta labor, para lo cual presenta sus informes ante el Comité de Política Financiera de la UE, entre otros comités, previamente a la validación y pago final. Además, la Comisión tiene sus propias auditorías que controlan cómo se gestiona el Plan dentro de cada ministerio, seleccionando algunos de manera aleatoria, y también lleva a cabo un control de los documentos que se van gestionando. Por su parte, el Tribunal de Cuentas Europeo⁹ efectúa otro control, analizando cómo la Comisión Europea ha hecho cumplir los hitos y objetivos y cómo ha fiscalizado el gasto. El Tribunal de Cuentas español¹⁰, además, hará un control ex post en relación con el gasto que se realice y una fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del PNRTR. Como se indicó, España pasa cada seis meses un examen europeo en relación con los hitos y objetivos establecidos y ese examen es público. Esta documentación está publicada en la página web del Plan¹¹. Además de todo ello, existe dentro de la IGAE un órgano específico de control del fraude y la corrupción, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), cuya labor es ejercer la

coordinación y cooperación en el ámbito nacional en esta materia, cooperar con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y realizar actuaciones de detección (tiene un buzón de denuncias propio) e investigaciones propias. Dentro de la labor de coordinación, se encarga de dirigir la creación y puesta en marcha de las estrategias nacionales y de promover los cambios legislativos y administrativos en esta materia anticorrupción. De ahí su carácter de órgano director (*policy broker*) en este ámbito.

Ahora se pasa a explicar sumariamente cómo está articulado el sistema de prevención del fraude y corrupción. Como se anticipó, de acuerdo con la Orden HFP/1030/2021, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, toda entidad decisora o ejecutora que participe en la ejecución de las medidas del PRTR deberá disponer de un “Plan de medidas antifraude” (ver Figura 2) que le permita garantizar y declarar que en su respectivo ámbito de actuación los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular en lo que refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses (art. 6.1). A partir de ahí, los entes obligados deberán cumplimentar una declaración institucional de compromiso de lucha contra el fraude y la doble financiación¹². En algunos textos de Declaración se incorpora el compromiso de toda la organización a respetar el código ético y las normas establecidas para la gestión del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (ver España. Ministerio de Universidades, 2022: 50).

Figura 2
Componentes del Plan Antifraude



Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCOTUR), de España (<https://www.mincotur.gob.es>).

Un componente esencial de todo plan anticorrupción son las evaluaciones de riesgo, estas implican una evaluación del riesgo, impacto y probabilidad de fraude/corrupción en los procesos clave de la organización.

Entre otras actuaciones obligatorias, cada organización deberá realizar una evaluación del riesgo de fraude, todos los gestores deben cumplimentar una declaración de Ausencia de Conflictos de Interés (DACI) y es preciso articular un procedimiento para abordar los conflictos de intereses que se puedan suscitar en la gestión de los fondos del PNRTR. Además, cada unidad con un mínimo de diferenciación en su misión y capacidad organizativa debe elaborar su propio código ético considerando la normativa existente. Para los controles se usarán las definiciones de fraude, corrupción y conflicto de interés contenidas en la Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión¹³ y en el Reglamento 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018¹⁴, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión. De acuerdo con esta normativa europea, existen tres tipos de conflictos de interés que hay que prever y evitar: i) conflicto de intereses aparente: se produce cuando los intereses privados de un empleado público o beneficiario son susceptibles de comprometer el ejercicio objetivo de sus funciones u obligaciones, pero finalmente no se encuentra un vínculo identificable e individual con aspectos concretos de la conducta, el comportamiento o las relaciones de la persona (o una repercusión en dichos aspectos); ii) conflicto de intereses potencial: surge cuando un empleado público o beneficiario tiene intereses privados de tal naturaleza que podrían ser susceptibles de ocasionar un conflicto de intereses, en el caso de que tuvieran que asumir en un futuro determinadas responsabilidades oficiales; y iii) conflicto de intereses real: implica un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado público o en el que el empleado público tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales.

Un componente esencial de todo plan anticorrupción son las evaluaciones de riesgo, estas implican una evaluación del riesgo, impacto y probabilidad de fraude/corrupción¹⁵ en los procesos clave de la organización (ver Biderbost ...[et al], 2020). En la orden antes citada se establece la obligatoria realización de evaluaciones de riesgo en la ejecución del PNRTR y su revisión periódica, bienal o anual según el riesgo, y cuando se haya detectado algún caso de fraude o haya cambios significativos en los procedimientos o en el personal. Además se deberá: 1) definir medidas preventivas

adecuadas y proporcionadas, ajustadas a las situaciones concretas, para reducir el riesgo residual de fraude a un nivel aceptable; 2) prever la existencia de medidas de detección ajustadas a las señales de alerta y definir el procedimiento para su aplicación efectiva; 3) definir las medidas correctivas pertinentes cuando se detecta un caso sospechoso de fraude, con mecanismos claros de comunicación de las sospechas de fraude; 4) establecer procesos adecuados para el seguimiento de los casos sospechosos de fraude y la correspondiente recuperación de los fondos de la UE gastados fraudulentamente; y 5) definir procedimientos de seguimiento para revisar los procesos, procedimientos y controles relacionados con el fraude efectivo o potencial, que se transmiten a la correspondiente revisión de la evaluación del riesgo de fraude. En todo caso, si se detecta un fraude o hay una sospecha fundada, la entidad correspondiente deberá suspender inmediatamente el procedimiento, notificar tal circunstancia en el más breve plazo posible a las autoridades interesadas y a los organismos implicados en la realización de las actuaciones, y revisar todos aquellos proyectos, subproyectos o líneas de acción que hayan podido estar expuestos al mismo.

A ello se suma la necesaria elaboración por la entidad decisora/ ejecutora de un documento relativo a la prevención, detección y gestión de posibles conflictos de intereses. Este debería dar información al personal sobre las distintas modalidades de conflicto de intereses, las formas de evitarlo y la normativa vigente en relación con esta materia, así como recoger el procedimiento a seguir en el caso de que se detecte un posible conflicto de intereses. Además, como indica la Guía del Ministerio de Hacienda, es obligatoria la cumplimentación de una Declaración de Ausencia de Conflicto de Interés (DACI) por todos los intervinientes en los procedimientos de ejecución del PRTR. Esto incluye, "en todo caso, el responsable del órgano de contratación/concesión de subvención, el personal que redacte los documentos de licitación/bases y/o convocatorias, los expertos que evalúen las solicitudes/ofertas/propuestas, los miembros de los comités de evaluación de solicitudes/ofertas/propuestas, el personal técnico que elabore los informes de valoración de ofertas anormalmente bajas y demás órganos colegiados del procedimiento responsable del contrato y quienes participen en la gestión económica del expediente" (España. Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022: 45). Finalmente, el uso de la

inteligencia artificial y las nuevas tecnologías de información es esencial actualmente (Davies y Fumega, 2014). En el modelo vigente se han incorporado nuevas tecnologías de información que pueden ser de gran eficacia para cruzar datos de los registros de notarios y registradores sobre titularidad real de las empresas y datos de la Agencia Tributaria sobre los participantes en los procesos de contratos y subvenciones (ver Orden MHF 55/2023¹⁶ y el desarrollo del sistema MINERVA). Este programa controlado precisamente por la IGAE, debe ser usado por todos los entes gestores.

Con todo ello, se pueden sistematizar los instrumentos, procesos y órganos que estarían implicados en esta fase del subsistema de políticas anticorrupción de España (ver Tabla 2).

Tabla 2
Subsistema de control antifraude, corrupción y conflicto de interés

Componente	Instrumentos y órganos principales
Monitoreo y evaluación de desempeño (<i>performance</i>).	Control de legalidad, responsabilidad fiscal, doble financiación y resultados. Órganos gestores, Intervención general del Estado (IGAE) y las correspondientes autonómicas y locales. Comisión Europea, Tribunal de Cuentas europeo y español.
Prevención y detección de actividades fraudulentas o corruptas.	Controles preventivos y de detección: transparencia, gestión de riesgos, titularidades reales, canales de denuncia, protección <i>whistleblowers</i> , sistemas de integridad (códigos, formación...) y gestión de conflictos de interés. Auditorías de gestión y de inversiones. Auditorías Tribunal de Cuentas. Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), Oficina Antifraude de la Unión Europea (OLAF), Agencias de prevención autonómicas y locales (antifraude), inspectores externos e internos y/o oficiales de cumplimiento, comités antifraude (con los buzones de denuncia) y comités de ética, sistema MINERVA (IGAE), Tribunal de Cuentas europeo y español.
Investigación y sanción de actividades corruptas y fraudulentas.	Combate a la corrupción y fraude, por medio de marcos normativos, investigaciones y juicios; instrumentos contra el lavado de capitales; sanciones penales, económicas y administrativas. SNCA, OLAF, Jueces, fiscales (nacionales y europeos), policía, tribunal de Cuentas español (juicio de alcance) y europeo.

Fuente: elaboración propia.

3. Una primera evaluación de la implementación de los planes antifraude

En este epígrafe se realizará una evaluación de la implementación de tres planes antifraude que corresponden a tres ministerios del gobierno central. El objetivo es analizar, en la práctica, cómo se despliega el sistema para comprobar sus puntos fuertes y débiles. Se han elegido ministerios, pues son, a la vez, entidades decisoras y ejecutoras del PNRTR, lo que permite un análisis más nítido del modelo. Además, dos de estos ministerios gestionan, directa o indirectamente, más de un tercio del total de los fondos de transferencia, en concreto el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCOTUR) unos 12.000 millones de euros, y el de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITECO), unos 15.300 millones. Para estos ministerios supone casi triplicar el presupuesto que tenían en 2020, eso sí, con el mismo personal, pues con los fondos del MRR no se pueden financiar incrementos en las plantillas. El tercer plan es el del Ministerio de Universidades (MUNI), que fue el primero en aprobarse en España. Los tres planes son parecidos, pues siguen la guía elaborada por el Ministerio de Hacienda, aunque existen algunas diferencias menores, sobre todo en la estructura de control y gestión.

En primer lugar, se verá cómo se estructura la gobernanza del control. El MINCOTUR es el que ha desarrollado esta actividad de una forma más completa. Para ello ha aprobado la Orden ICT/654/2022¹⁷, de 10 de julio, por la que se crea el Comité Antifraude del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2022a) y se determinan su composición y funciones. El Comité Antifraude tiene como objeto el diseño de la estrategia de lucha contra el fraude sobre la que se asienta el seguimiento, actualización y evaluación del Plan de Medidas Antifraude del Ministerio. Es un Comité situado en la subsecretaría¹⁸, al igual que la unidad de gestión y seguimiento del PRTR. La presidencia la ostenta el subsecretario y la vicepresidencia la Secretaría General Técnica. Además de estos altos cargos, podrán formar parte de este órgano otros altos cargos designados por las secretarías de Estado y secretarías generales del departamento. En Tabla 3 se sistematizan las funciones esenciales de ambas unidades.

Tabla 3
Funciones de las unidades de control y seguimiento del MINCOTUR

Comité Antifraude	Unidad de gestión y seguimiento del PRTR
<p>a) Supervisar y aprobar la evaluación de riesgo a los intereses financieros de la Unión.</p> <p>b) Participar en la identificación de los indicadores de riesgo realizando una labor técnica, al objeto de concretar la planificación de controles a realizar en el ejercicio del control de gestión, primando los ámbitos en los que se observe un mayor riesgo.</p> <p>c) Proponer a la Subsecretaría la actualización del Plan de Medidas Antifraude.</p> <p>d) Analizar los asuntos que reciba que pudieran ser constitutivos de fraude o corrupción y, en su caso, propuesta de elevación al órgano competente para su remisión a la institución que proceda de acuerdo con la tipología y alcance del presunto fraude o corrupción.</p> <p>e) Validar y aprobar los modelos de documentos necesarios para la prevención, detección, corrección y persecución del conflicto de intereses, el fraude y la corrupción, así como de la documentación de las actuaciones relacionadas.</p> <p>f) Proponer medidas correctoras y de mejora de los procedimientos relativos a la prevención, detección, corrección y persecución del conflicto de intereses, el fraude y la corrupción.</p> <p>g) Velar por la incorporación de las medidas antifraude en los cursos específicos del Plan de Formación del Ministerio.</p> <p>h) Promover la divulgación entre el personal de la organización de la información de la existencia del buzón de denuncias interno, así como el externo del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA -Infofraude) para la comunicación de información sobre fraudes o irregularidades que afecten a fondos europeos.</p>	<p>Control <i>ex ante</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Interlocución con Autoridad Responsable del MRR (SGFE) y Autoridad de Control del MRR (IGAE). • Asesoramiento previo a unidades, de acuerdo con la Instrucción del Subsecretario: preparación de las reuniones técnicas con la Comisión Europea y revisión instrumentos (convenios, contratos, acuerdos de Conferencia Sectorial, etc.) • Comprobación de que se cumple con los requisitos previstos en la normativa PRTR: DNSH¹⁹, etiquetado verde y digital, Doble financiación y Conflicto de intereses/fraude. • Recabar información de indicadores de progreso comunes a los Componentes del PRTR. <p>Seguimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comprobación en el progreso de cumplimiento de hitos y objetivos del PRTR. • Alertas sobre posibles incumplimientos. • Seguimiento de cumplimiento requerido por MHF para la solicitud de desembolso.

Fuente: elaboración propia basada en el Plan Antifraude del MINCOTUR.

El Comité Antifraude será asistido por una Unidad Técnica que radicará en la Subdirección General de la Inspección General de Servicios y Relación con los Ciudadanos de la Subsecretaría del Ministerio y que estará conformada por personal adscrito esta.

Por su parte, el MITECO tiene una Unidad de Medidas Antifraude, también presidida por el Subsecretario/a y de composición muy parecida al MINCOTUR, no obstante sus funciones son más diversas y abiertas: proponer la creación de un sistema de controles, aprobar el plan de controles, identificar problemas y proponer medidas correctoras, proponer mejoras en el procedimiento y proponer modelos²⁰, recibir y elaborar información sobre solicitudes de pago e informes (incluye en su caso proponer medidas para mejorar la gestión, control e información para las certificaciones y seguimiento de la ejecución del MRR, en particular evitando riesgos de inejecución y descertificación), solicitar información relativa al buzón de denuncias, aprobar un Plan de Formación. En este caso, no aparece claro si la Unidad podrá desarrollar labores de análisis o investigación de las irregularidades que conozca (España. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022).

Finalmente, el MUNI ha creado el Comité de Riesgos de Fraude (Ministerio de Universidades, 2022). Se configura como un órgano colegiado cuya función principal será la evaluación y control de riesgos de fraude y de conflictos de interés, así como velar por la correcta aplicación y evaluación del Plan de Medidas Antifraude del Ministerio de Universidades. En lo que concierne a su composición, no podrán formar parte de él ningún alto cargo, ni el responsable antifraude (el subsecretario), ni los responsables o gestores de riesgos de fraude implicados directamente en la ejecución de las acciones del Plan. Todos sus componentes deberán ser funcionarios²¹ del nivel superior (A1). El presidente es el titular de la Inspección de Servicios del Ministerio. Junto a este órgano se crea el puesto de responsable antifraude del Ministerio de Universidades. Este corresponde al titular de la Subsecretaría del Ministerio. Sus funciones consisten en: a) establecer unas directrices horizontales de prevención, detección, corrección y persecución del fraude, así como de prevención y corrección de los conflictos de intereses; b) sensibilizar e informar al personal del Ministerio sobre todos los asuntos relacionados con el fraude y los conflictos de intereses, así como determinar las necesidades de formación al respecto; c) asegurarse de que los responsables y gestores de los riesgos de

fraude remitan inmediatamente las investigaciones a los órganos competentes cuando se produzcan casos de fraude; y d) resolver las denuncias de fraude y de conflicto de intereses de acuerdo con el procedimiento de control interno establecido al efecto. Además de este órgano central, existen responsables antifraude en cada órgano gestor del Ministerio.

Como se puede ver, cada ministerio ha seguido criterios específicos en función, probablemente, de sus peculiaridades. En todo caso, la Guía del Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022) establece un modelo tan complejo y contradictorio que es difícil acertar siguiendo sus consejos. En concreto, el modelo en su conjunto tiene cuatro problemas. El primero es que, aunque propone lo contrario, mezcla la gestión de la eficacia y el control antifraude. Con ello se entrará probablemente en contradicciones cuando exista conflicto de valores y se trate de priorizar cierto tipo de decisiones. Para cumplir hitos y objetivos y recibir los fondos, los controles se convierten en rémoras, pero sin estas rémoras no se pueden recibir los fondos. El segundo es que la presencia del subsecretario en el control antifraude, directa o indirectamente, hace que el mismo órgano encargado de la elaboración, firma y tramitación del informe de gestión sea el responsable también del control de la corrupción, resultando redundante tener un comité antifraude y una unidad de seguimiento bajo un mismo mando. El tercero está vinculado al hecho de que, aun cuando se pongan elementos del control antifraude en manos de órganos técnicos (por ejemplo, los inspectores de servicios), estos no tienen la independencia o la protección suficiente para poder actuar con plena imparcialidad, pues dependen orgánica y funcionalmente del Subsecretario.

El cuarto problema es que la guía da instrucciones contradictorias ante el conocimiento de irregularidades, pues, por una parte, no da competencias a la unidad antifraude para su conocimiento e investigación y, por otra, establece que el órgano de control de gestión debe enviar al Comité Antifraude las denuncias o supuestos casos de fraude para su evaluación. Parece como que existe temor a que las denuncias o datos de irregularidad pasen al comité antifraude sin un análisis previo del órgano encargado del control de gestión. La razón puede estar en el artículo 6, punto 6 de la Orden 1030/2021: "En el supuesto de que se detecte un posible fraude, o su sospecha fundada, la entidad correspondiente deberá: a) Suspender inmediatamente el procedimiento, notificar tal circunstancia en el más

El riesgo en la gestión de estos fondos no es solo la corrupción o el fraude, es también el despilfarro de fondos que al final no generen transformación y resiliencia, aunque se gestionen honestamente.

breve plazo posible a las autoridades interesadas y a los organismos implicados en la realización de las actuaciones y revisar todos aquellos proyectos, subproyectos o líneas de acción que hayan podido estar expuestos al mismo”.

Lo que ocurrirá, como se desprende de las entrevistas realizadas a diversos subsecretarios, es que si existe una irregularidad no muy grave que puede dar lugar a una paralización de la gestión y a la pérdida de fondos, máxime cuando posiblemente ya se han adjudicado contratos y no se pueden incumplir (pues iría en contra del principio de enriquecimiento injusto de la Administración), la decisión del Subsecretario/a sea la de intentar resolver el asunto internamente, sin que llegue a los órganos de control externo y sin que se abran expedientes de sanción. En todo caso, el Subsecretario está a las órdenes del ministro/a correspondiente y tendrá que valorar los aspectos políticos que se derivan de sus actuaciones.

En lo que se refiere a los contenidos de los planes antifraude, se observan al menos cuatro problemas. El primero es que, si bien es cierto que la evaluación de riesgos propuesta por el Ministerio de Hacienda sigue los modelos más acreditados al respecto e impulsados por la UE, esta se centra en contratos y subvenciones. Así se puede comprobar en la Guía, en su anexo V, al establecer las banderas rojas a considerar prioritariamente por los órganos encargados de la determinación de riesgos (España. Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022: 38). La razón fundamental es que los riesgos que conlleva el PNRTR están localizados esencialmente en la contratación y la actividad de subvención. Siendo esto cierto, no lo es menos que los riesgos para la gestión honesta del PNRTR no se agotan en la gestión de los contratos y subvenciones. La información confidencial es, por ejemplo, el riesgo más importante en la gestión de fondos de esta cuantía. La posible conexión con grandes consultoras o empresas por parte de altos cargos o funcionarios relevantes y la transmisión de información estratégica de forma anticipada puede generar un desequilibrio entre las partes que vicia todo el proceso posterior, aunque se cumpla con todos los requisitos. Más aún, el riesgo en la gestión de estos fondos no es solo la corrupción o el fraude, es también el despilfarro de fondos que al final no generen transformación y resiliencia, aunque se gestionen honestamente.

A pesar de la clara identificación de hitos y objetivos en el plan aprobado por Bruselas, una parte importante de los proyectos avalados puede no tener impactos verdaderamente transformadores,

pues simplemente recoge objetivos previos a los que se anexan ahora fondos europeos. La transformación real exige evaluación posterior que, al requerir los fondos, no se puede tener. El órgano de gestión tiene como prioridad gastarse los fondos en tres años y no puede priorizar la realización de estudios previos de impacto rigurosos. Ello requeriría un órgano de control interno técnico e independiente, que no existe, y una ampliación de los plazos de ejecución.

El segundo problema es que en España la gestión de los conflictos de interés se encuentra con que no existe una normativa, adaptada al marco europeo, para el caso de servidores públicos que no sean altos cargos. La normativa española sobre incompatibilidades de los empleados públicos no considera el control de puertas giratorias o el control del uso de información privilegiada, entre otras lagunas. Desde luego, no incluye los conflictos de interés aparentes o potenciales. Las normas sobre abstención son claramente insuficientes para evitar situaciones de este tipo, en las que el "interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél" (artículo 23 "Abstención", de la Ley 40/2015, de 1º de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) es indemostrable, o quien da información privilegiada no participa en la toma de decisiones. Esto sin entrar en el control real de los conflictos de interés de los beneficiarios privados, que no deja de ser un deseo prácticamente irrealizable para el que no existen mecanismos de detección realmente eficaces.

No debe olvidarse, por otra parte, que un servidor público o su familia directa (incluidos altos cargos) pueden tener hasta un 10% de acciones de empresas que contratan con las administraciones, incluida la propia en la que se desempeña el cargo. Aunque no participe en la toma de decisiones sobre esas empresas, ¿no existe un conflicto de intereses aparente? Si un funcionario que ejerce labores importantes en la contratación del ministerio, a los seis meses de haber participado en la gestión de un gran contrato del PNRTR pasa a trabajar para la empresa que obtuvo el contrato, ¿qué pasa? Pues nada, porque no está regulado. A ello se suma la clara insuficiencia del sistema de sanciones por incumplimiento de la norma para los altos cargos y cargos electos (ver artículos 29 y 30 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia²²). En esencia, la sanción es el cese. Pero la firma fraudulenta de una DACI debería conllevar algo más que un mero cese, máxime cuando puede generar pérdidas importantes al tesoro público.

La europeización de este subsistema de políticas ha irrumpido de forma repentina y altamente coercitiva, con periodos de adaptación muy cortos. Ha llegado de la mano de procedimientos operativos estandarizados, que se van implementando sin que los principios y valores en los que se fundan las políticas que están en su base hayan podido ser aún interiorizados.

En cuanto al tercer problema, ocurre que la Orden y la Guía del Ministerio de Hacienda hacen referencia varias veces a los códigos éticos, pero la realidad es que en España no existe la tradición de que las organizaciones tengan tales códigos éticos propios. Por ello, la aprobación del Plan Antifraude ha dado lugar a la generación urgente de códigos éticos en las organizaciones gestoras de fondos del MRR. Por ejemplo, el MINECO y el MUNI han redactado un código que recoge esencialmente las normas del Estatuto del Empleado público. En este, el MUNI incluyó algunos criterios específicos para la gestión de fondos del PNRTR. Además, creó un buzón interno de denuncias.

El MINCOTUR sí ha procedido a la redacción de un código nuevo, específico, ha creado un Comité de ética y un Canal de sugerencias, quejas y consultas. El código del MINCOTUR avanza en la regulación de aspectos novedosos para los códigos éticos de las Administraciones en España, como el respeto a las personas y el medioambiente, la contratación honesta, la propiedad intelectual o la igualdad de género.

Finalmente, uno de los aspectos fundamentales de un plan antifraude es la existencia de canales de denuncia eficaces. En este ámbito, cada uno de los ministerios ha abierto su propio canal de denuncias de fraudes, corrupción o irregularidades. A estos canales específicos se añade el canal de denuncias externo habilitado por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (Infofraude), para la comunicación de cualquier información relevante en la lucha contra el fraude a los intereses financieros de la Unión Europea. El problema es que estos canales no reúnen, por el momento, las suficientes garantías de confidencialidad y sobre todo de anonimidad que permitirían su mayor uso. La reciente aprobación y publicación de la Ley 2/2023²³, el 20 de febrero, que protege a los alertadores o informantes de incumplimientos de la legalidad, exige ya la creación de canales que permitan la anonimidad en un plazo de tres meses. En todo caso, por el momento la utilización de los canales existentes es muy baja, según las entrevistas realizadas.

Conclusiones

A la luz de este análisis se puede concluir con las siguientes reflexiones. En primer lugar, la europeización de este subsistema de políticas ha irrumpido de forma repentina y altamente coercitiva, con periodos de adaptación muy cortos. Ha llegado de la mano

de procedimientos operativos estandarizados, que se van implementando sin que los principios y valores en los que se fundan las políticas que están en su base hayan podido ser aún interiorizados. Frente a este modelo, el del IV Plan de Gobierno Abierto implica cuatro años, negociación permanente y transformación incremental. Segundo, el estilo de las políticas desarrolladas sigue anclado en modelos tradicionales de la Administración central española, con alta burocratización y verticalidad, sin que haya existido coparticipación en el diseño y se hayan consolidado procesos previos de cambio ya programados que darían coherencia al proceso. La IGAE ha tomado elementos dispersos del sistema de ideas europeo, seleccionados de acuerdo con sus prioridades como órgano de control financiero, y los ha insertado en un sistema de control anticorrupción que no estaba preparado para ello. No tenía un modelo holístico anticorrupción, por ello sus propuestas son muchas veces contradictorias e incongruentes con la normativa previa existente. Tercero, la gobernanza del sistema de control es caótica. Los órganos de control se mezclan con los de gestión. No existen prácticamente órganos previos que se hayan dedicado al control de los conflictos de intereses, o que hayan gestionado evaluaciones de riesgo, y los pocos que existen no tienen ninguna independencia o, al menos, autonomía de gestión.

Finalmente, por lo que respecta a la situación española, como indican los estudios recientes de europeización, no se puede obviar que en estos procesos de cambio existen juegos de poder utilizados por los actores relevantes para expandir su influencia. En este caso, la IGAE ha entrado a toda velocidad en un área hasta ahora preterida, cuando no inexistente, dentro de sus competencias, a efectos de controlar todos los procesos posibles y poder definir la política española anticorrupción. La IGAE, y en concreto el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), ha utilizado este proceso para situar sus prioridades en la agenda y reforzar sus capacidades. Un SNCA que hasta hace dos años apenas tenía diez personas trabajando a tiempo completo, ahora tiene 20 y ha asumido las facultades plenas de investigación administrativa en el ámbito de los fondos procedentes de la UE: está formando a su personal en técnicas de investigación, adaptando su canal de denuncias a las disposiciones de la Directiva (UE) 2019/1937, liderando la generación del proyecto de estrategia nacional de lucha contra la corrupción y su plan de acción, va a regular el régimen sancionador administrativo en cumplimiento

del Reglamento de Protección de Intereses Financieros de la UE y del principio de asimilación del artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y se constituye como órgano articulador de las relaciones con la Fiscalía Europea. Todo ello siendo un órgano que, aunque según la Disposición Adicional vigésima quinta de la Ley General de Subvenciones²⁴ “ejercerá sus competencias con plena independencia y deberá ser dotado con los medios adecuados para atender los contenidos y requerimientos establecidos por la OLAF”, en la realidad carece de plena independencia (existe nombramiento y cese libre de su dirección) y de un consejo asesor con miembros que no representen los intereses del gobierno de turno.

Este artículo, realizado 18 meses después de que se aprobaron los cambios y en pleno proceso de gestión de los fondos, probablemente carece de la amplitud de campo temporal para poder sacar conclusiones más sólidas y seguras. Tampoco ha podido beneficiarse de un análisis comparativo con otros países de la Unión Europea receptores de fondos, pues están bastante más atrasados que España en el desarrollo del proceso. España es el país que primero elaboró y consiguió la aprobación de su plan de reformas y objetivos y el primero en recibir fondos de la UE. En todo caso, este artículo permite ver en perspectiva comparada interna la naturaleza y rasgos esenciales del proceso y sus primeros pasos en la Administración del Estado. Más aún, el análisis de esta experiencia española y europea en el desarrollo de las políticas de integridad es una buena oportunidad para reflexionar sobre cómo mejorar las estrategias para impulsar el control de la corrupción en toda el área iberoamericana.

La exigencia creciente por parte de organismos financieros internacionales, además del impulso de otros organismos como podría ser el caso del CLAD (2018), con su Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública, o del MESICIC (Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción) de la OEA, además de los estudios y recomendaciones que aporta la OCDE (2020), constituyen una ventana de oportunidad para el fortalecimiento de las políticas anticorrupción en Iberoamérica. Conocer los factores que influyen sobre el mayor o menor éxito de estos procesos de cambio será decisivo para lograr unas instituciones públicas en las que el espacio para la corrupción sea cada vez más reducido. Se espera que este artículo pueda aportar algunas ideas al respecto.

Notas

(1) Una visita al *anticorruption and integrity hub* puede mostrar claramente la producción en la materia: <https://www.oecd.org/corruption-integrity/>.

(2) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32021R0241>.

(3) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-15860>.

(4) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13022>.

(5) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3441>.

(6) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>.

(7) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>.

(8) Véase para más información: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx>.

(9) Véase para más información: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/ecadefault.aspx>.

(10) Véase para más información: <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/>.

(11) <https://planderecuperacion.gob.es/>.

(12) Por ejemplo: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2022), *Declaración Institucional de Lucha contra el Fraude*, recuperado en 2 de junio de 2022 de: <https://www.mincotur.gob.es/es-es/recuperacion-transformacion-esiliencia/Documents/declaracion-institucional-lucha-contra-fraude.pdf>.

(13) <https://www.boe.es/doue/2017/198/L00029-00041.pdf>.

(14) <https://www.boe.es/doue/2018/193/L00001-00222.pdf>.

(15) Se usa la palabra fraude para indicar fraude, corrupción y conflicto de interés.

(16) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-2074.

(17) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-11633.

(18) La Subsecretaría de los ministerios en España es el órgano motor del departamento, dirige los servicios comunes, así, gestiona los recursos humanos, la presupuestación y gestión económica, la elaboración normativa, la contratación, la administración electrónica, etc. Además de controlar la eficacia y promover la calidad de los servicios.

(19) Principio de no causar daño significativo al medio ambiente (DNSH). Ver <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/recuperacion-transformacion-resiliencia/transicion-verde/>.

(20) Incluye medidas normativas o de gestión en materia de control y de seguimiento contable e informático del MRR y cualesquiera otras medidas dirigidas a fomentar la formación en materia de prevención del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses en la gestión del MRR, así como para mejoras en la eficiencia en la gestión y la coordinación interadministrativa, en especial en la unificación de criterios y compatibilidad de sistemas.

(21) Empleados públicos seleccionados de acuerdo con principios de igualdad, mérito y capacidad, vinculados por una relación de servicios estable con el Estado.

- (22) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>.
(23) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-4513>.
(24) <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-20977-consolidado.pdf>.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2013), *Why Nations Fail*, London, Profile Books; LTD.
- Aguilar, Susana (2003), "Efectos y mecanismos de la europeización: reflexiones en torno a la política medioambiental española", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 120, abril-junio, pp. 219-243.
- Argandoña, Antonio (2017), "Private and Public Corruption: Facilitating Payments", en *The Changing Face of Corruption in the Asia Pacific: Current Perspectives and Future Challenges*, C. Rowley y Marie de la Rama (eds.), Cambridge, Elsevier, pp. 71-79.
- Baumgartner, Frank y Jones, Bryan (1991), "Agenda Dynamics and Policy Sub-Systems", en *Journal of Politics*, Vol. 53 N° 4, pp. 1044-1074.
- Biderbost, Pablo; Boscán, Guillermo; y Rochin, Nalia (2020), "Gestión de riesgos de corrupción en el sector público ante la administración de desastres", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 76, marzo, pp. 215-236.
- Checkel, Jeffrey (2007), "Institutional Institutions as Community Builders", en *International Institutions and Socialization in Europe*, Jeffrey Checkel (ed.), Cambridge, Cambridge University Press.
- CLAD (2018), "Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública", Caracas, CLAD. Aprobada por la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Antigua, Guatemala, 26 y 27 de julio.
- Davies, Tim y Silvana Fumega (2014), "Mixed Incentives: Adopting ICT Innovations for Transparency, Accountability, and Anti-Corruption", en *Anti-Corruption Resource Center*, U4 Issue, N° 4, June.
- DiMaggio, Paul J. y Powell, Walter W. (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", en *American Sociological Review*, Vol. 48 N° 2, April, pp. 147-160.
- España. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2020), *IV Plan de Gobierno Abierto, España (2020-24)*, Madrid, Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones.

- _____ (2022), "Orientaciones para el refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el artículo 6 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia", Madrid, Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- España. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2022a), *Plan de medidas antifraude*, Madrid, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2 de junio, <https://www.mincotur.gob.es/es-es/recuperacion-transformacion-resiliencia/Documents/plan-medidas-antifraude-mincotur.pdf>.
- _____ (2022b), *Declaración Institucional de Lucha contra el Fraude*, Madrid, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2 de junio, <https://www.mincotur.gob.es/es-es/recuperacion-transformacion-resiliencia/Documents/declaracion-institucional-lucha-contra-fraude.pdf>.
- España. Ministerio de Universidades (2022), *Plan de medidas antifraude para la gestión de los fondos Next Generation UE*, Madrid, Ministerio de Universidades.
- España. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022), *Plan de medidas antifraude, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*, Madrid, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2 de junio, https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/recuperacion-transformacion-resiliencia/prevencion-fraude/planantifraudecompletov1_tcm30-537956.pdf.
- Evans, Peter y Rauch, James E. (1999), "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth", en *American Sociological Review*, Vol. 64 N° 5, pp. 748-765.
- Fukuyama, Francis (2015), *Political Order and Political Decay: from the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York, MacMillan.
- Gobierno de España (2021), "Plan de recuperación, transformación y resiliencia: España puede", Madrid, Gobierno de España.
- Gomá, Ricard y Subirats, Joan (eds.) (1998), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona.
- Hidalgo-Pérez, Manuel; Manfredi Sánchez; Juan Luis; y Benítez Palma, Enrique (2022), *Capacidad administrativa y absorción de los fondos Next-Generation*, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (Nueva Época), N° 29, julio, pp. 72-87, <https://doi.org/10.24965/gapp.11078>.

- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford, Rowman and Littlefields Publishers.
- IMF (1997), *The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note*, Washington, International Monetary Fund.
- Jones, Bryan D. y Baumgartner, Frank R. (2005), *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Jordan, Andrew (2001), "The Europeanisation of Environmental Policy: European Union and Member State Perspectives", paper presented at the Cambridge Workshop on the "Europeanisation of Environmental Policy", June 29-July 1.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Zoido-Lobaton, Pablo (1999), "Governance Matters", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 2196).
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2004), "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002", en *World Bank Economic Review*, Vol. 18 N° 2, pp. 253-287.
- Kingdon, John W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Addison-Wesley Longman. 2. ed.
- Knack, Stephen y Keefer, Philip (1995), "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures", en *Economic and Politics*, Vol. 7 N° 3, pp. 207-227.
- Maesschalck, Jeroen y Bertok, Janos (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, Paris, OECD.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press.
- Marquette, H. y Peiffer, C. (2018), "Grappling with the 'Real Politics' of Systemic Corruption: Theoretical Debates versus 'Real-World' Functions", en *Governance*, Vol. 31 N° 3, pp. 499-514, <https://doi.org/10.1111/gove.12311>.
- Mauro, Paulo (1995), "Corruption and Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 N° 3, pp. 681-712.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OCDE (2020), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, París, OCDE.
- ONU (2004), *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Viena, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Radaelli, Claudio M. (2003), "The Europeanization of Public Policy", en *The Politics of Europeanization*, Kevin Featherstone y Claudio M. Radaelli (eds.), Oxford, Oxford University Press, pp. 27-56.
- Radaelli, Claudio M. y Pasquier, Romain (2006), "Conceptual Issues", en *Europeanization: New Research Agendas*, Paolo Graziano y Maarten Vink (eds.), Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Rodrik, Dani; Subramanian, Arvin; y Trebbi, Francesco (2004), "Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", en *Journal of Economic Growth*, Vol. 9 N° 2, pp. 131-165.
- Rose-Ackerman, Susan (2008), "Corruption", en *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*, Charles K. Rowley y Friedrich G. Schneider (eds.), Boston, Springer, pp. 551-566.
- Rothstein, Bo (2011), *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago, University of Chicago Press.
- Sabatier, Paul (1988), "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Learning Therein", en *Policy Sciences*, N° 21, pp. 128-168.
- Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank (1999), "The Advocacy Coalition Framework: an Assessment", en *Theories of the Policy Process*, P. Sabatier (ed.), Boulder, Westview Press, pp. 117-168.
- Shipan, Charles y Volden, Craig (2008), "The Mechanisms of Policy Diffusion", en *American Journal of Political Science*, Vol. 52 N° 4, pp. 840-857.
- Streeck, Wolfgang y Thelen, Kathleen (2005), "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies", en *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, W. Streeck y K. Thelen (eds.), Oxford, Oxford University Press, pp. 1-39.
- Torcal, Mariano (2016), "Desafección política en España en una perspectiva comparada", en *Desafección política y regeneración democrática en la España actual*, Francisco J. Llera (ed.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Transparency International (2023), *Corruption Perception Index 2022*, Berlin, Transparency International, <https://www.transparency.org/country/DEU>.
- Tsebelis, George (2000), "Veto Players and Institutional Analysis", en *Governance*, Vol. 13 N° 4, October, pp. 441-474.
- Villoria, Manuel y Jiménez, Fernando (2021), "Cómo gestionar los fondos de recuperación post-pandemia de forma efectiva y honesta", documento presentado en el XXVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Bogotá, Colombia, 23 al 26 de noviembre.

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

Wiener, Anthe (2009), "Enacting Meaning-in-Use: Qualitative Research on Norms and International Relations", en *Review of International Studies*, Vol. 35 N° 1, pp. 175-193.

Williamson, Oliver (2000), "The 'New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead'", en *Journal of Economic Literature*, Vol. 38 N° 3, pp. 595-613.

World Bank (1996), *The World Bank Annual Report 1996*, Washington, World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/672971468171577171/Banco-Mundial-informe-anual-1996>.