

## **Planes antifraude ¿y ahora qué?**

Manuel Villoria

Universidad Rey Juan Carlos

[manuel.villoria@urjc.es](mailto:manuel.villoria@urjc.es)

### **Resumen:**

De acuerdo con el marco regulador europeo, la gestión del Plan nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia está fuertemente condicionada a que se garantice un uso no solo eficaz y eficiente de los mismos, sino también a que se evite todo riesgo de corrupción, fraude y conflicto de intereses. En esta ponencia se analizarán las líneas generales de regulación hard y soft en esta materia, así como algunos de los planes de integridad más influyentes que han puesto en marcha varios ministerios del gobierno español. Todo ello forma parte de procesos de socialización globales que afectan a la propia Unión Europea y que esta traslada hacia España, sin que por ello podamos ver en el proceso isomorfismos miméticos, sino más bien complejos *trade offs* en los que los intereses de los actores nacionales también cuentan.

### **Palabras clave**

Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia; europeización; socialización; fraude; corrupción.

### **Reseña biográfica**

Manuel Villoria Mendieta es Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (URJC), donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza. Doctor en Ciencia Política y Sociología por la U. Complutense de Madrid, Licenciado en Derecho y Licenciado en Filología; fue becario Fulbright en USA entre 1992/94. Fundador y miembro de la Junta Directiva de Transparency Internacional-España

### **Introducción**

El Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PNRTR) presentado por España a la Unión Europea se centra en el periodo 2021-2023, en el que pretende movilizar los casi 70 mil millones de euros en transferencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), al cual se añadirán los fondos Repower. En cualquier caso, parece claro que, más allá de la gestión por objetivos que exige Europa, sin reformas institucionales conexas en las organizaciones públicas y privadas que se encargan del PNRTR, el Plan tendrá problemas: 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 trataremos en este texto los problemas vinculados a la gestión eficaz y eficiente de los fondos. Baste decir que existen precedentes que nos deberían poner en guardia sobre la capacidad administrativa de nuestras administraciones para gestionar cantidades tan ingentes de fondos (Hidalgo-Pérez et al, 2022).

Para intentar evitar el fraude y como consecuencia de la normativa europea, el Gobierno de España ha aprobado la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, 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, la Orden 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 es garantizar que la gestión de los fondos europeos se ha llevado a cabo de conformidad con las normas aplicables en materia de prevención, detección y corrección del fraude. A partir de las normas hard y soft que ha generado el Ministerio de Hacienda para prevenir y luchar contra el fraude y corrupción, siguiendo el modelo europeo, empieza a haber un gran conjunto de organismos con rudimentos de sistemas de integridad y alguno con sistemas de integridad bastante aceptables, eso sí, centrados en la gestión de los fondos Next Generation UE. Otra cosa es que, además de generar los marcos, se implementen bien los instrumentos y procesos generados. Eso ya lo veremos en el futuro. Por el momento, podemos destacar que se ha producido una europeización de las políticas de prevención del fraude y la corrupción y, con ello, indirectamente, una europeización de las políticas de promoción de la integridad pública.

A partir de este momento, procederemos a clarificar los conceptos de políticas de prevención del fraude y de integridad, analizaremos los conceptos de socialización y europeización y, tras asentar este marco teórico explicativo de lo que está pasando, describiremos los contenidos y procesos de las políticas promovidas por la Unión Europea y su traslación al marco nacional. El artículo culminará con un análisis crítico y provisional de lo que significan por el momento estos cambios.

## II. Socialización y europeización de las políticas anti-fraude y corrupción

Como hemos indicado, la gestión de los fondos europeos del MRR tienen un complejo sistema de control de su eficacia y su 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”), impone a los Estados receptores de los fondos que garanticen 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”*

Para ello, en España, en primer lugar, se hace un control interno *ex ante* y preventivo en cada una de las unidades de gestión del plan; el control preventivo antifraude interno es fundamental para prevenir posteriores actuaciones fraudulentas o corruptas, pero en todo caso, cada unidad de gestión debe aprobar cada una de las disposiciones de los concursos y subvenciones que se publican, y ello sólo puede hacerlo tras un control específico *ex ante* ejecutado por la Intervención interna. A ello se añade el control externo de la

Intervención General de la Administración del Estado<sup>1</sup> (en adelante, IGAE), que se encarga de hacer un control del gasto según el cumplimiento de los hitos y objetivos, y certifica que los documentos que presenta España ante la Comisión Europea cuentan con su valoración. Luego, la Comisión Europea debe validar esta labor; para ello, pasa por el Comité de Política Financiera de la UE, entre otros comités, sus informes previamente a la validación. Además, la propia Comisión tiene sus propias auditorias 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 Europeo<sup>2</sup> 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 español<sup>3</sup>, además, hará un control *ex post*, en relación con el gasto que se realice y, mientras, 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. Desde un ámbito temporal, España pasa cada seis meses un examen europeo en relación con los hitos y objetivos establecidos, y ese examen es público. La Comisión publica un informe, que pasa a su vez por una serie de Comités económicos y financieros que deben validar dicho informe. Esta documentación está publicada en la página web del Plan. De esta forma, la Comisión publica informes de cada uno de los hitos (sistema de garantías), y lo hace cada seis meses.

Como hemos anticipado, el Ministerio de Hacienda innova al crear, mediante hard y soft law, instrumentos nuevos de control antifraude, exigiendo a todas las AAPP que tengan aprobado un plan de medidas antifraude. Este plan se debe estructurar en cuatro grandes bloques: prevención, detección, corrección y persecución del fraude, la corrupción y los conflictos de interés. En consecuencia, la llegada de los fondos europeos ha generado un nuevo subsistema de políticas novedoso dentro de las categorías tradicionales en este ámbito. Hasta ahora, se tenían categorizados, dentro de lo que podríamos denominar como políticas de buena gobernanza, subsistemas como la lucha contra la corrupción, la promoción de la transparencia y rendición de cuentas, la better regulation o la promoción de la integridad, pero nunca se había hablado de las medidas antifraude y anticorrupción juntas. Por ello, creemos que es importante clarificar qué implica esto.

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 tratamos, la corrupción podemos definirla como un abuso del poder fiduciariamente entregado al servidor público, para su beneficio privado. Aquí cabe el soborno, la malversación, el tráfico de influencias, etc. En el fraude a los intereses financieros de la Unión, de lo que se trata es 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.; lo pueden realizar particulares y 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. De acuerdo con la normativa europea existen tres tipos de

---

<sup>1</sup> Véase para más información: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx>

<sup>2</sup> Véase para más información: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/ecadefault.aspx>

<sup>3</sup> Véase para más información: <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/>

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. 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.

Con todo ello, podemos componer los instrumentos, procesos y órganos que estarían implicados en este subsistema de políticas. Lo sistematizamos en la tabla 3.

**Tabla 3.** 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.  Intervención general del Estado y las correspondientes autonómicas y locales. Comisión Europea, Oficina Antifraude de la Unión Europea (OLAF), Tribunal de Cuentas Europeo y español.
Prevención de actividades fraudulentas o corruptas.	Controles preventivos y de detección: transparencia, gestión de riesgos, titularidades reales, canales de denuncia, protección whistleblowers, sistemas de integridad (códigos, formación...) y gestión de conflictos de interés.  Agencias de prevención (transparencia, antifraude), inspectores externos e internos y/o oficiales de cumplimiento, comités de ética.
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.  Jueces, fiscales (nacionales y europeos), policía, tribunal de Cuentas (juicio de alcance)

Fuente: Elaboración propia.

Junto a esta sistematización de lo que puede implicar el subsistema, es necesario también considerar cómo este subsistema es formulado, promovido y gestionado desde una interacción de actores diversos con múltiples niveles territoriales (ver **figura 1**). En principio, actores internacionales, como la OCDE, o el Banco Mundial, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, como Transparencia Internacional, llevan tiempo intentando configurar modelos de buena gobernanza que ayuden al desarrollo (ver Kaufmann et al, 2004). Por su parte, la OCDE (2020), además de sus propuestas de *better regulation* o anticorrupción, ha desarrollado un extenso manual para la gestión de la integridad en las organizaciones. Un manual que se basa en estudios previos sobre sistemas de integridad e infraestructura ética que han tenido gran influencia en la Unión

Europea y en múltiples gobiernos. En los aspectos más vinculados al combate a la corrupción, la Convención de la ONU contra la corrupción y sus evaluaciones de cumplimiento, así como el papel del Consejo de Europa, con sus Convenciones civil y penal contra la corrupción, y el trabajo del GRECO<sup>4</sup> en la materia son otra fuente de socialización importante. Así pues, podemos decir que existe un movimiento global que favorece la adopción por parte de los gobiernos de políticas de prevención y lucha contra la corrupción que se consideran idóneas y positivas para una buena gobernanza. Estamos 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 (2004), el agente receptor cambia de seguir una lógica de consecuencias a una lógica de lo apropiado; un cambio que se mantiene en el tiempo y es independiente de estructuras materiales de premios o castigos (Checkel, 2007:5-6). Podemos decir, en suma, que desde este subsistema internacional se ha influido en los discursos y políticas europeas, además de en las políticas nacionales de múltiples países europeos. Algunos de los cuales, por su parte, han aportado los estudios de caso de éxito en el que se fundaban la mayor parte de estas propuestas.

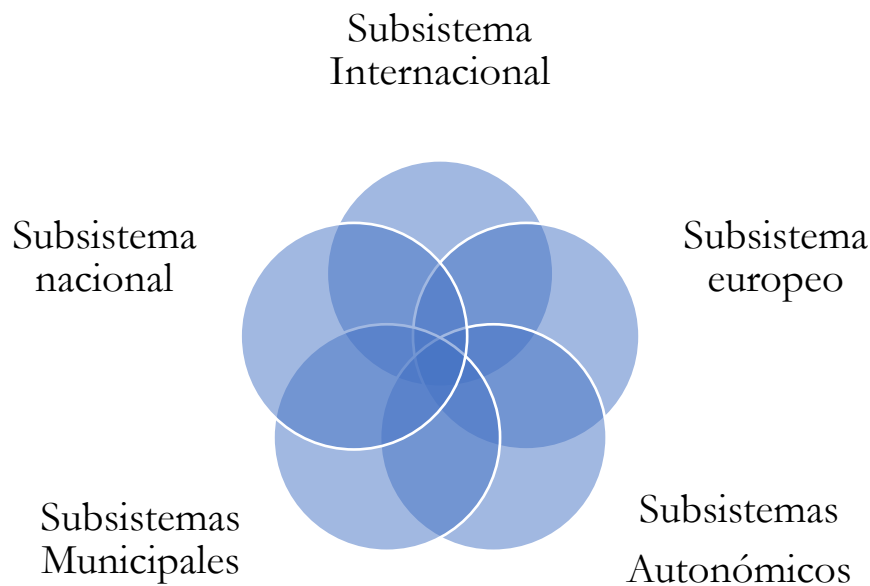
A partir de ahí, se produce el proceso de europeización. Un proceso que abarca "los procesos de (a) construcción (b) difusión y (c) institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de política, estilos, "formas de hacer las cosas" y creencias y normas compartidas que se 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). En todo caso, no es todo 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 nuestro caso, el gobierno de España, ante las normas europeas, procede a generar una norma jurídica 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. Y todo ello sin olvidar que los gobiernos autonómicos por su parte, de forma bastante asimétrica, han ido generando sus propias normas anticorrupción y pro-integridad, influidos por las corrientes internacionales y, ahora, tienen que implementar las normas nacionales de manera que no dañen sus prioridades y autonomía. Finalmente, los miles de gobiernos locales también han de seguir el modelo estatal, pero intermediado por las normas autonómicas y sus propias posibilidades y prioridades.

Figura 1. Los actores del subsistema de políticas antifraude y anticorrupción

---

<sup>4</sup> <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>



Fuente: Elaboración propia

Dicho todo esto, el éxito del proceso de socialización y europeización no se consigue meramente con la aprobación de normas internas; como vimos, el cambio real implica un cambio actitudinal y cognitivo. No es lo mismo la adopción de normas que el cambio efectivo de políticas. En el ámbito europeo podemos distinguir tres tipos de normas (Wiener, 2009). Las normas fundamentales, que tienen que ver con los grandes valores constitutivos, como la democracia, los derechos humanos o el estado de derecho. Los principios organizativos, que se refieren a los principios que fundamentan una política concreta. En este caso, principios como la transparencia, la integridad o la imparcialidad. Y, finalmente, los procedimientos operativos estandarizados, que son normas que influyen en las interacciones diarias. Como ahora veremos, las normas que se han generado para el control del fraude y la corrupción son de este último tipo. El problema, es que se insertan sin tiempo para que los principios organizativos de la política estén aún interiorizados.

Todo esto nos lleva a distinguir tres niveles, a su vez, en el proceso de europeización de este subsistema. Por una parte, en el primer nivel, existen elementos de armonización, en los que aspectos sustantivos, institucionales y de estilo de la política europea antifraude y anticorrupción se deberían adoptar por parte de España, 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 intereses y, en función de ello, la Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses), mientras que aquellos otros que son recomendados para mejorar el rendimiento de la política, influyendo en los diseños organizativos, forman parte de la dimensión institucional (por ejemplo, estructurar las medidas antifraude de manera proporcionada y generar procedimientos para comprobar la ausencia de conflictos de interés); las ideas o paradigmas, que tienen un mayor calado que los instrumentos, caen dentro de la dimensión de estilo de la política (por ejemplo, la rendición de cuentas, la asunción de la imparcialidad en la toma de decisiones, etc) (Aguilar, 2003: 230). Muy posiblemente, los principios e instrumentos formales se adopten 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 los vetos históricos (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 todavía pertinentes para entender el estilo de las políticas públicas en España: “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” (Goma y Subirats, 1989: 9). Estos rasgos de estilo son aplicables al subsistema de políticas aquí analizado.

Además de los elementos de armonización, en el segundo nivel existen aspectos vinculados a la difusión, que conectarían más con las propuestas internacionales, de la OCDE o del GRECO; estos instrumentos no están incluidos como obligatorios en las normas existentes, aunque quedan indicados en el IV Plan de Gobierno Abierto. Y, finalmente, existen procesos de emulación, en el tercer nivel, que no son tampoco obligatorios pero que, como consecuencia de su éxito en otros países o en la UE, las normas internas los proponen inicialmente como soft law (es el caso del sistema COSO de control interno).

En resumen, la explicación teórica del proceso que se está viviendo en este peculiar subsistema de políticas se caracteriza por un intento de socialización por parte de organismos internacionales, que la Unión Europea utiliza, con adaptaciones propias en función de sus prioridades, para garantizar sus intereses financieros. A partir de ahí, el Gobierno de España, a través de su Ministerio de Hacienda, procede a aprobar unos procedimientos operativos estandarizados que armonizan con la norma europea el subsistema antifraude y anticorrupción español para la gestión de los fondos del MRR. Esta armonización se produce sobre todo en los aspectos sustantivos e institucionales, más que en los de estilo de la política. Mientras, procesos de emulación y de difusión de las tendencias globales en la materia se siguen generando, con un cierto isomorfismo mimético y cognitivo. El resultado final, como ahora veremos, es el de una incorporación masiva de instrumentos y procedimientos de control preventivo, desconectados, eso sí, por el momento, de una visión sistémica.

### **III. Los contenidos de las normas: la armonización.**

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» 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 se 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 financiación; 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 Ministerio de Universidades, 2022: 50).

Entre otras actuaciones obligatorias, cada organización deberá realizar una evaluación del riesgo de fraude, con una cumplimentación de la declaración de Ausencia de Conflictos de Intereses (DACI) y la articulación de un procedimiento para abordar los conflictos de intereses que se puedan suscitar en la gestión de los fondos del PRTR. Las Administraciones Públicas que reciben fondos disponen de un plazo inferior a 90 días desde la entrada en vigor de la Orden para aprobar tales medidas (esto es, antes del 29 de diciembre de 2021); las que no los reciben aún, dispondrán de este plazo desde que los vayan a recibir. A los efectos de estos 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 Unión y en el Reglamento 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.

Estos planes, de los que existen ya múltiples ejemplos, incorporan necesariamente tres instrumentos fundamentales de los sistemas de integridad que vimos anteriormente. En primer lugar, los códigos éticos. De lo que se trata es de que cada unidad con un mínimo de diferenciación en su misión y capacidad organizativa elabore su propio código. Para la elaboración de estos códigos es importante considerar la normativa existente.

El segundo componente es la evaluación de riesgo de fraude. Ello implica una evaluación del riesgo, impacto y probabilidad de fraude en los procesos clave de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su revisión periódica, bienal o anual según el riesgo de fraude y, en todo caso, 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.
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.

El tercer componente consiste en la elaboración por la entidad decisora/ejecutora de un documento relativo a la prevención, detección y gestión de posibles conflictos de intereses. En él se 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 y se debe recoger el procedimiento a seguir en el caso de que se detecte un posible conflicto de intereses. Finalmente, es importante destacar, como indica la Guía del Ministerio de Hacienda, que 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, ello 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” (Ministerio de Hacienda, 2022: 45).

#### IV. Una primera evaluación de los planes antifraude.

En este epígrafe vamos a realizar una somera evaluación de tres planes antifraude que corresponden a tres ministerios del gobierno central. En su conjunto, dos de estos ministerios gestionan más de un tercio de todos los fondos de transferencia, en concreto, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCOTUR) unos 12.000 millones 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 muy 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. Veamos, en primer lugar, cómo se estructura la gobernanza del control. El MINCOTUR es quien ha desarrollado de una forma más completa esta actividad. Para ello, ha aprobado la Orden ICT/654/2022, de 10 de julio, por la que se crea el Comité Antifraude del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 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 subsecretaría del Ministerio, al igual que se sitúa en dicha subsecretaría 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. En tabla 4 se sistematizan las funciones esenciales de ambas unidades.

Tabla 4: 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</p>	<p><b>Control ex ante</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interlocución con Autoridad Responsable del MRR (SGFE) y Autoridad de Control del MRR (IGAE)</li> <li>• Asesoramiento previo a unidades, de acuerdo con la Instrucción del Subsecretario: preparación de las reuniones técnicas con la Comisión y revisión instrumentos (convenios, contratos, acuerdos de Conferencia Sectorial, etc.)</li> <li>• Comprobación de que se cumple con los requisitos previstos en la normativa</li> </ul>

<p>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 -Infraude) para la comunicación de información sobre fraudes o irregularidades que afecten a fondos europeos</p>	<p>PRTR: DNSH<sup>5</sup>), etiquetado verde y digital, Doble financiación y Conflicto de intereses/ fraude</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Recabar información de indicadores de progreso comunes a los Componentes del PRTR</li> </ul> <p><b>Seguimiento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Comprobación en el progreso de cumplimiento de hitos y objetivos del PRTR</li> </ul> <p>[Según CID (Decisión de Ejecución del Consejo) y Disposiciones Operativas de la Comisión Europea]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alertas sobre posibles incumplimientos</li> <li>Seguimiento de cumplimiento requerido por MINHAFP para la solicitud de desembolso</li> </ul>
---	--

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 a la misma.

El MITECO, por su parte, 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, en concreto: 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 modelos (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); Recibir y elaborar información sobre solicitudes de pago e informes (incluye proponer en su caso 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.

<sup>5</sup> Principio de no causar daño significativo al medio ambiente (DNSH). Ver <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/recuperacion-transformacion-resiliencia/transicion-verde/>

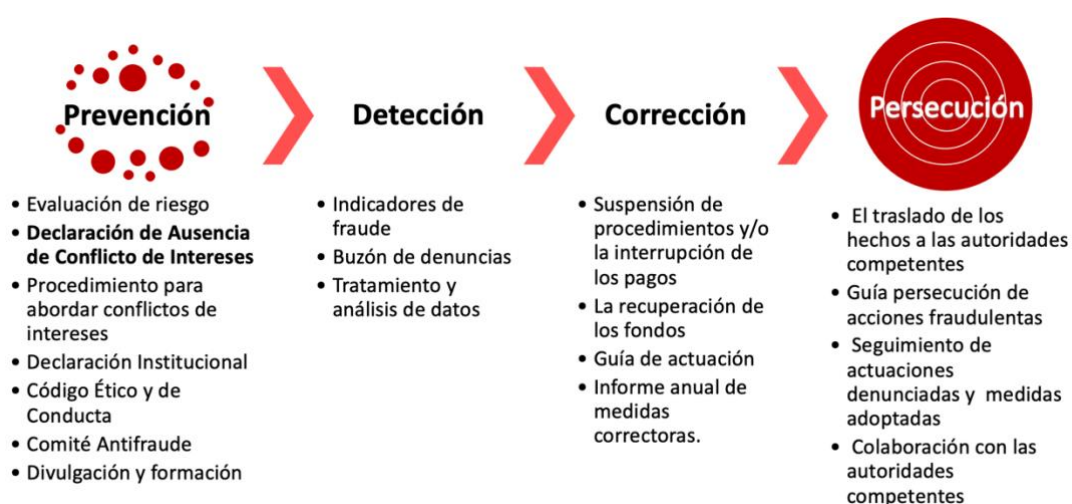
Finalmente, el MUNI ha creado el Comité de Riesgos de Fraude, el cual se configura como un órgano colegiado, cuya función principal será la evaluación y control de riesgos de fraude y de conflictos de intereses en el Ministerio de Universidades, así como velar por la correcta aplicación y evaluación 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 ni gestores de riesgos de fraude implicados directamente en la ejecución de las acciones del Plan. Todos sus componentes deberán ser funcionarios del nivel superior (A1). El Presidente es el titular de la Inspección de Servicios del Ministerio. Junto a este órgano, se crea el de Responsable Antifraude del Ministerio de Universidades. Este puesto 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. 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 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. 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, lo que hace redundante tener un comité antifraude y una unidad de seguimiento bajo un mismo mando. El tercero está vinculado a que, aunque se ponga en manos de órganos técnicos elementos del control antifraude, estos órganos no tienen la independencia o, al menos, la protección suficiente para poder actuar con plena imparcialidad. Cuarto, 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 exista temor a que las denuncias o datos de irregularidad pasen al comité antifraude sin un análisis previo del órgano encargado del control de gestión. Es importante destacar que, de acuerdo con la Orden del Ministerio de hacienda, artículo 6, punto 6: “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 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”

En su conjunto, lo que ocurrirá, como se desprende de las entrevistas realizadas, es que si existe una irregularidad no muy grave y puede dar lugar a una paralización de la gestión, así como a la pérdida de fondos, máxime cuando posiblemente ya se han adjudicado contratos y no se pueden incumplir (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 su conjunto, de acuerdo con la norma, el plan antifraude debe establecer mecanismos de prevención, detección, corrección y persecución. En la figura 2 se sistematizan los componentes obligatorios de las cuatro fases del Plan. Si se analizan los planes de los tres ministerios nos encontramos con que todos cumplen con estos requisitos.

Figura 2. Componentes del Plan Antifraude.



Fuente: MINCOTUR

Los problemas comienzan cuando entramos en detalle y vemos al menos estos cuatro problemas. Primero, aunque la evaluación de riesgos que propone el Ministerio de Hacienda sigue los modelos más acreditados al respecto e impulsados por la UE, 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 (Ministerio de Hacienda y Función Pública: 38). La razón fundamental de esta opción es que los riesgos que conlleva el PNRTR están localizados esencialmente en la contratación y 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 de altos cargos o funcionarios relevantes y la transmisión de información relevante de forma anticipada puede generar un desequilibrio entre las partes que vicia todo el proceso posterior, aunque se cumplan con todos los requisitos. Más aún, el riesgo en la gestión de estos fondos no es sólo 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 aprobados puede no tener impactos verdaderamente transformadores.

En segundo lugar, la gestión de los conflictos de interés se encuentra con que en la práctica no existe una normativa en España, adaptada al marco europeo, para el control de los conflictos de servidores públicos que no sean altos cargos. De acuerdo con la Orden del Ministerio de Hacienda de 30 de septiembre de 2021, en función de lo establecido en el artículo 61 Reglamento Financiero de la Unión, los posibles actores implicados en el conflicto de intereses serán:

- i) Los empleados públicos que realizan tareas de gestión, control y pago y otros agentes en los que se han delegado alguna/s de esta/s función/es.
- ii) Aquellos beneficiarios privados, socios, contratistas y subcontratistas, cuyas actuaciones sean financiadas con fondos, que puedan actuar en favor de sus propios intereses, pero en contra de los intereses financieros de la UE, en el marco de un conflicto de intereses.

Pues bien, la normativa sobre incompatibilidades de los empleados públicos española 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 donde 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 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), es indemostrable o donde quien da información privilegiada no participa en la toma de decisiones. No entramos ya 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 olvidemos, 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, especialmente para los altos cargos y cargos electos (ver artículos 29 y 30 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia). 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. En otros países puede ser delito.

En tercer lugar, 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 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; eso sí, el MUNI añadiendo algunos criterios específicos para la gestión de fondos del PNRTR y

creando un buzón interno de denuncias. El MINCOTUR continúa, cuando se escriben estas páginas, con la redacción de un código nuevo, específico y, al parecer, con un Comité de ética, pero aún no se ha publicado, por lo que sólo se conocen los principios en los que se fundamenta.

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 garantías de confidencialidad y, sobre todo, de anonimidad que permitirían su mayor uso. Todo ello en un país donde todavía no existe una norma que proteja a los alertadores o informantes de incumplimientos de la legalidad. Por ello, su utilización es, por el momento, muy baja, según las entrevistas realizadas.

## **Conclusiones**

Tras este extenso análisis, podemos concluir con las siguientes reflexiones. En primer lugar, el PNRTR ha incentivado de forma notable el proceso de socialización en las normas, principios y prácticas vinculadas al control del fraude y corrupción y, en definitiva, la promoción de la integridad en el sector público. En todo caso, esta socialización no ha tenido tiempo, por el momento, de alcanzar sus objetivos últimos de transformar la lógica de consecuencias por la lógica de lo apropiado. Aún se está en medio del proceso de cambio cultural. Segundo, la europeización de este subsistema de políticas ha irrumpido de forma repentina y altamente coercitiva, con periodos de adaptación muy cortos. Esta europeización 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. Tercero, 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. Cuarto, al tiempo que se han impuesto estos cambios operativos de forma acelerada, el IV Plan de Gobierno Abierto sigue su proceso de implementación, con la lentitud propia de un proceso participativo y cogestionado con la sociedad civil. Un plan en el que todos los componentes antifraude de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, tienen sus correspondientes medidas y cambios normativos, pero que han quedado desconectados del proceso de europeización acelerado. Quinto, la acelerada adopción de los planes antifraude se enfrenta a lagunas legales y problemas de gobernanza que hacen que algunas de sus medidas queden en meras declaraciones de intenciones.

Finalmente, como indican los estudios recientes de europeización, no podemos obviar que, en estos procesos de cambio, existen juegos de poder utilizados por los actores relevantes para expandir su influencia. En este caso, el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha entrado con toda potencia, a través de la Intervención (IGAE), en un área hasta ahora olvidada dentro de sus competencias, a efectos de controlar todos los procesos posibles y poder definir la política española antifraude y corrupción. La IGAE, y en concreto, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA) han 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 ya tiene 20 y ha asumido las facultades plenas de investigación administrativa en el ámbito de los fondos procedentes de la Unión Europea, está formando a su personal en técnicas de investigación, está adaptando su canal de denuncias a las disposiciones de la Directiva (UE) 2019/1937, está liderando la generación del Proyecto de estrategia nacional de lucha contra el fraude y su plan de acción, va a regular el régimen sancionador administrativo en cumplimiento del Reglamento PIF y del principio de asimilación del artículo 325 del TFUE 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 Subvenciones “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, su plena independencia que no está asegurada en ninguna base fáctica (nombramiento y cese libre de su dirección) y sin que en su consejo asesor exista un solo miembro que no represente los intereses del gobierno de turno.

### **Bibliografía**

Aguilar, Susana (2003) Efectos y mecanismos de la europeización: reflexiones en torno a la política medioambiental española. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 120. Abril-Junio 2003: 219-243

Bravo, Irene y Víctor Almonacid (2022) Planes de integridad, canales de denuncias y otras medidas antifraude: obligaciones de los ayuntamientos. Madrid: Lefebvre.

Checkel, J. (2007) Institutional institutions as community builders. En Jeffrey Checkel, *International Institutions and Socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* Vol. 48, No. 2 (Apr., 1983), pp. 147-160.

Gomá Ricard y Joan Subirats (coord.): Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno, Ariel, Barcelona, 1998.

Jones, Bryan D. and Frank R. Baumgartner (2005) *The Politics of Attention. How government prioritizes problems*. The University of Chicago Press. Chicago

Jordan Andrew (2001) «The Europeanisation of Environmental Policy: European Union and Member State Perspectives», Paper for the Cambridge workshop on the «Europeanisation of Environmental Policy», 29 June-1 July 2001.

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

Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2004). “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002”. *World Bank Economic Review*. 18:253-287.

Maesschalck, J. & Bertok, J. (2009): *Towards a Sound Integrity Framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*, OECD, Paris.

March, James G.; Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

Ministerio de Hacienda y Función Pública (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

Ministerio de Universidades (2022) Plan de medidas antifraude para la gestión de los fondos Next Generation UE. Madrid: Ministerio de Universidades

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2022). Plan de medidas antifraude. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: <https://www.mincotur.gob.es/es-es/recuperacion-transformacion-resiliencia/Documents/plan-medidas-antifraude-mincotur.pdf>

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-resiliencia/Documents/declaracion-institucional-lucha-contra-fraude.pdf>

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022). Plan de medidas antifraude, de prevención de conflicto de intereses, ausencia de doble financiación y adecuación del régimen de ayudas de Estado del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en proyectos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Next Generation UE) en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado en 2 de junio de 2022, de: [https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/recuperacion-transformacion-resiliencia/prevencion-fraude/planantifraudecompletov1\\_tcm30-537956.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/recuperacion-transformacion-resiliencia/prevencion-fraude/planantifraudecompletov1_tcm30-537956.pdf)

OCDE (2020) Manual de la OCDE sobre Integridad Pública. París: OCDE

Radaelli, C. M., 2003, The Europeanization of public policy, in: K. Featherstone and C. M. Radaelli (Eds) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, pp. 27–56.

Radaelli, Claudio M. and Romain Pasquier (2006). Conceptual Issues, en Paolo Graziano and Maarten Vink, eds (2006). *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Tsebelis, George (2000) Veto Players and Institutional Analysis. *Governance*, Vol. 13, No. 4, October (pp. 441–474)

Villoria, M. y Jiménez, F. (2021) Cómo gestionar los fondos de recuperación post-pandemia de forma efectiva y honesta. Ponencia para el XXVI Congreso Internacional del CLAD, Bogotá, Colombia.

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. *Review of International Studies* 35:1: 175-193.



