

ESTUDIOS

LOS FONDOS *NEXT GENERATION*: ANÁLISIS CRÍTICO DE SU IMPLEMENTACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL EN EUROPA. EN PARTICULAR, EN EL CASO DE ESPAÑA

DE SU PRESUNTUOSA CONSTITUCIÓN
Y PROMETEDORA UTILIZACIÓN A SU EQUÍVOCA
ARTICULACIÓN Y DEFICIENTE EJECUCIÓN

FERNANDO GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ
JOSÉ MANUEL CANTERA CUARTANGO

© Fernando García-Moreno Rodríguez y José Manuel Cantera Cuartango, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: noviembre 2025

Depósito Legal: M-24555-2025

ISBN versión impresa: 978-84-1085-475-8

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-476-5

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice general

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	19
Circunstancias que han motivado esta investigación	21
Propósitos que persigue la presente obra	23
Estructura y Contenido de la obra	25
CAPÍTULO I	
MARCO JURÍDICO GENERAL DEL SISTEMA DE GESTIÓN, CONTROL Y DISPOSICIÓN DE LOS FONDOS NEXT GENERATION	
I.1. Aproximación a los Fondos <i>Next Generation</i>: génesis, articulación, contenido y propósito de los mismos	35
I.2. Legislación europea más relevante relacionada con el control de los Fondos <i>Next Generation</i>	44
I.2.1. <i>Las normas europeas matrices en materia de control interno de los Fondos Next Generation</i>	<i>46</i>
I.2.2. <i>Disposiciones normativas comunitarias que complementan la legislación europea básica en materia de control interno de los Fondos Next Generation</i>	<i>50</i>
I.3. Especial referencia a los diversos mecanismos de control de los Fondos <i>Next Generation</i>: Planes de Recuperación y Resiliencia nacionales, Sistemas de Control y Auditoría, Estrategias Nacionales Antifraude y Planes o Medidas antifraude específicas	59

	<u>Página</u>
I.3.1. <i>Los Planes de Recuperación y Resiliencia nacionales: excesiva complejidad en su conformación que dificulta el control interno de los Fondos Next Generation, a lo que cabe añadir su régimen jurídico, caracterizado por ser un sistema abierto en permanente evaluación que, a la postre, termina siendo dispar e incluso contradictorio</i>	60
I.3.2. <i>Los Sistemas de Control y Auditoría, Estrategias Nacionales Antifraude y Planes o Medidas antifraude específicas: algunos aspectos generales</i>	76
I.4. Reflexiones sobre el nuevo sistema de control interno antifraude que dispone la Unión Europea en relación con los Fondos Next Generation frente al tradicionalmente establecido y seguido. Una propuesta de explicación y consecuencias que implica el control y fiscalización <i>ex ante</i> a diferencia del realizado <i>a posteriori</i>	81
I.4.1. <i>El informe COSO: origen, fundamento y base de los instrumentos de control interno de fondos tanto para el sector privado como para el sector público, si bien en este último ámbito con carácter limitado</i>	82
I.4.2. <i>Origen y desarrollo de los modelos de control interno de los fondos de la Unión Europea desde su aparición hasta los Fondos Next Generation: de la inexistencia de control a una apuesta progresiva por el control interno a posteriori, pasando por la conservación del sistema de control interno de cada Estado Miembro</i>	93
I.4.3. <i>La influencia del Brexit en la concepción e implementación del procedimiento de control de la Unión Europea: inicio del cambio de rumbo en el sistema de control interno</i>	101
I.4.4. <i>La consolidación del mecanismo de control interno general y la instauración, además, del control por resultados para los Fondos Next Generation: mezcla del modelo de control a priori con el sistema de supervisión a posteriori y con la auditoría de los hitos y objetivos prefijados</i>	104
I.4.5. <i>Tres presupuestos y diez variables que dificultan el control interno abierto establecido por la Unión Europea para los Fondos Next Generation</i>	110

CAPÍTULO II

VISIÓN PANORÁMICA DEL GRADO DE IMPLANTACIÓN DE LOS SISTEMAS E INSTRUMENTOS DE CONTROL INTERNO ANTIFRAUDE PROPIOS DE LOS FONDOS *NEXT GENERATION* EN LA TOTALIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

II.1. Herramientas de control interno antifraude en los países del Sur de Europa	126
II.1.1. <i>España e Italia: países del Sur de Europa que han creado nuevos instrumentos de control interno</i>	127
II.1.1.A. España: los Planes de Medidas Antifraude .	127
II.1.1.B. Italia: las Estrategias Antifraude	130
II.1.2. <i>Portugal, Bulgaria, Chipre y Grecia: países del Sur de Europa que han reforzado sus sistemas de control interno</i>	135
II.1.2.A. Portugal: los Manuales de Procedimientos .	135
II.1.2.B. Bulgaria: actividades puntuales de control interno	140
II.1.2.C. Chipre: predominio de procedimientos y organismos de control interno ya existentes, con supervisión interna <i>ex ante</i> y <i>ex post</i>	143
II.1.2.D. Grecia: incorporación de medidas antifraude de vigilancia sobre los Fondos <i>Next Generation</i> y mantenimiento de los instrumentos de control interno de otros fondos europeos ...	146
II.1.3. <i>Eslovenia, Rumanía, Malta y Croacia: países del Sur del Europa que conservan los sistemas de control interno ordinarios</i>	149
II.1.3.A. Eslovenia: utilización de los mismos mecanismos ordinarios de control interno para los Fondos <i>Next Generation</i> , acompañados de recomendaciones de actuación de lucha contra el fraude	149
II.1.3.B. Rumanía: preponderancia de instrumentos de control interno ya existentes a nivel nacio-	

	nal para fiscalizar los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	152
II.1.3.C.	Malta: declaraciones programáticas de supervisión y dominio de instrumentos de control ya implantados en los sujetos fiscalizadores de los Fondos <i>Next Generation</i>	156
II.1.3.D.	Croacia: aplicación de un sistema de control interno similar tanto para fondos propios como para las ayudas de la Unión Europea, ya pertenezcan al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, ya pertenezcan a otro tipo de fondos comunitarios	159
II.2.	Herramientas de control interno antifraude de los países Centroeuropeos	162
II.2.1.	<i>Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos: países de Centroeuropa que no han adoptado medidas internas concretas antifraude</i>	<i>163</i>
II.2.1.A.	Alemania: control interno de los Fondos <i>Next Generation</i> por las disposiciones normativas presupuestarias de carácter ordinario	163
II.2.1.B.	Austria: vigilancia interna de los fondos otorgados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia mediante las capacidades administrativas de control existentes en sus estructuras institucionales	166
II.2.1.C.	Bélgica: fundamentación del control interno sobre los Fondos <i>Next Generation</i> , tanto a nivel del Estado Federal como de los distintos territorios que lo componen, en las organizaciones públicas de inspección preexistentes	168
II.2.1.D.	Francia: adhesión radical a su sistema de control interno para aplicarlo a la fiscalización de los Fondos <i>Next Generation</i>	170
II.2.1.E.	Luxemburgo: materialización del sistema de control interno para los Fondos <i>Next Generation</i> en el marco normativo propio del país y	

	<u>Página</u>
en la lista de riesgos de fraude que irá acompañada de su correspondiente supervisión interna	173
II.2.1.F. Países Bajos: conservación de las estructuras y procedimientos de control interno para la supervisión de los fondos provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, auxiliados por acciones puntuales de reforzamiento de la prevención y detección del fraude	176
II.2.2. <i>Hungría y Polonia: países de Centroeuropa que disponen de medidas internas antifraudes particulares</i>	179
II.2.2.A. Hungría: absorción y transposición de la normativa europea sobre el control interno de los Fondos <i>Next Generation</i> a su legislación interna, con predominio y reforzamiento de las funciones de auditoría	180
II.2.2.B. Polonia: aplicación de su régimen jurídico de supervisión interna a los fondos <i>Next Generation</i> , junto a las Directrices para el control en el marco del Plan de Desarrollo cofinanciado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	183
II.2.3. <i>República Checa y Eslovaquia: países de Centroeuropa que han establecido programas o proyectos de control interno antifraude</i>	185
II.2.3.A. Chequia: inspección interna de las ayudas otorgadas en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia por normativa nacional de control financiero y supervisión de su ejecución por las Guías Metodológicas que abarcan la protección completa del ciclo del fraude	186
II.2.3.B. Eslovaquia: aplicación a las ayudas europeas en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, de herramientas normativas de control interno previstas en leyes nacionales,	

con especial atención a la gestión del riesgo del fraude mediante un Manual elaborado al efecto	189
II.3. Herramientas de control interno antifraude en los países del Norte de Europa	191
<i>II.3.1. Irlanda, Dinamarca y Suecia: países del Norte de Europa que no han desarrollado medidas internas antifraude específicas</i>	<i>192</i>
II.3.1.A. Irlanda: ausencia de información sobre el control interno de los Fondos <i>Next Generation</i> en su Plan de Recuperación y Resiliencia ...	192
II.3.1.B. Dinamarca: mismas herramientas de control interno para los fondos propios y para las ayudas procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	193
II.3.1.C. Suecia: empleo de los mismos elementos de control interno previstos en la legislación nacional para la supervisión de los Fondos <i>Next Generation</i>	195
<i>II.3.2. Finlandia y Estonia: países del Norte de Europa que tienen cobertura jurídica sobre el control de fondos con medidas internas antifraude singulares</i>	<i>197</i>
II.3.2.A. Finlandia: el Programa de Formación Antifraude como herramienta de recuperación para autoridades de apoyo y la Ley sobre la gestión, supervisión e inspección como mecanismos de control de los Fondos <i>Next Generation</i> procedentes de la Unión Europea ..	198
II.3.2.B. Estonia: el Decreto del Gobierno de la República sobre la organización y control de la ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia y condiciones generales para la concesión de la ayuda y el Plan de Acción Anticorrupción como instrumentos de supervisión interna de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	200

	<i><u>Página</u></i>
II.3.3. <i>Lituania y Letonia: países del Norte de Europa que disponen de programas o proyectos de control interno antifraude</i>	202
II.3.3.A. Lituania: planes y programas de control interno Anticorrupción y Antifraude ya vigentes, pero actualizados, aplicables a todo tipo de ayudas europeas, incluidas las que provienen del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	202
II.3.3.B. Letonia: aplicación de mecanismos de supervisión interna ya disponibles para el control interno de todo tipo de recursos públicos europeos, incluidos los Fondos <i>Next Generation</i> , junto con las aclaraciones o recomendaciones sobre la detección, notificación y corrección de irregularidades fraudulentas	204
II.4. Consecuencias más relevantes que se extraen de la dispar implementación que los diversos Estados Miembros de la Unión Europea hacen de los sistemas de control interno establecidos por los Fondos <i>Next Generation</i>	206

CAPÍTULO III

ANÁLISIS PORMENORIZADO DE LOS SISTEMAS E INSTRUMENTOS DE CONTROL, TANTO JURÍDICOS COMO ECONÓMICO-FINANCIEROS Y POLÍTICOS, CON QUE CUENTA ESPAÑA PARA HACER FRENTE AL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN: ESPECIAL REFERENCIA A LA INCIDENCIA DEL CONTROL INTERNO QUE OCASIONA EN LOS MISMOS LOS QUE INCORPORAN LOS FONDOS *NEXT GENERATION*

III.1. Visión panorámica de los sistemas e instrumentos de control del fraude y de la corrupción con que cuenta España, tanto a nivel jurídico, como económico-financieros y político que, de por sí, son más que suficientes, para prevenir, detectar y, en su caso, corregir y perseguir tan pernicioso fenómeno . . .	222
---	------------

III.2. Implementación e incidencia de los diversos instrumentos internos antifraude que contemplan los Fondos Next Generation en el sector público español, tanto a nivel Estatal, como Autonómico y Local y relaciones sinalagmáticas entre los mismos: los Planes de Medidas Antifraude	236
III.2.1. <i>Los Planes de Medidas Antifraude: apuesta del Estado español por un sistema ex novo de control interno para los Fondos Next Generation sin renunciar a los mecanismos habituales de fiscalización</i>	237
III.2.2. <i>Fundamento normativo y contenido de los Planes de Medidas Antifraude: 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</i>	243
III.2.3. <i>Naturaleza jurídica de los Planes de Medidas Antifraude: reglamentos, actos administrativos, declaraciones soft law, programas de compliance públicos o cláusulas incorporadas a los contratos públicos, a los procesos subvencionales, a los convenios administrativos y a los encargos por medios propios</i>	246
III.2.4. <i>Modos y medidas de implementación de los mecanismos de control en el ciclo del fraude: ¿Nuevos mecanismos de supervisión interna para los Fondos Next Generation, reduplicación de los ya existentes o innovador redimensionamiento y replanteamiento de los sistemas de control interno?</i>	250
III.2.5. <i>Distorsión en la regulación del control interno de los Fondos Next Generation: regulación más profunda de la excepción de vigilancia en los procesos contractuales que en los procesos subvencionales, convenios o encargos a medios propios, si bien, en todo caso, disminuyen los instrumentos de supervisión interna</i>	261
III.3. Implementación de los diversos instrumentos internos antifraude que contemplan los Fondos Next Generation en el sector privado y, particularmente, en el tejido empresarial	

español: especial referencia a su impacto en el tradicional sistema privado de cumplimiento normativo o <i>Compliance</i>	266
III.3.1. <i>Elementos básicos del cumplimiento normativo o Compliance: noción y notas delimitadoras</i>	267
III.3.2. <i>Comentarios a la génesis, desarrollo y situación actual del cumplimiento normativo o Compliance</i>	273
III.3.3. <i>Integración positiva de los Planes de Medidas Antifraude impulsados por los Fondos Next Generation en el cumplimiento normativo o Compliance de las entidades y organizaciones del sector privado y complicado encaje jurídico en el sector público, con la excepción (relativa) de las Sociedades Públicas Mercantiles</i>	281
III.4. Análisis crítico de la vigente regulación antifraude española derivada de la implementación del control interno de los Fondos Next Generation, a la luz de su teoría y praxis	287
III.4.1. <i>Crítica a la arquitectura institucional española del control interno para supervisar los Fondos Next Generation en la Administración General del Estado, en las Administraciones Autonómicas, en las Diputaciones Provinciales, en los Cabildos Insulares y en la diferente tipología de municipios españoles</i>	288
III.4.2. <i>Excesiva formalidad en la prevención, detección, corrección y persecución del fraude: similitud del contenido de los indicadores para los contratos públicos, procesos subvencionales, convenios administrativos y encargos de gestión por medios propios en todas las demarcaciones territoriales y entes del sector público</i>	295
III.4.3. <i>Mezclas inoperativas de las metodologías en la protección de los intereses financieros de la Unión Europea: de la simple justificación a la verificación y cumplimiento de indicadores, hitos, metas y objetivos</i>	297
III.4.4. <i>A modo de conclusión: nuevos instrumentos de control interno bienintencionados, pero poco operativos en la gestión de los Fondos Next Generation</i>	299

CAPÍTULO IV

VALORACIÓN GLOBAL DE LOS SISTEMAS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL INTERNO ANTIFRAUDE QUE CONTEMPLAN LOS FONDOS NEXT GENERATION

IV.1. Mecanismos antifraude de gestión y control interno de los Estados Miembros de la Unión Europea que se muestran más efectivos y consistentes, frente a aquellos, claramente, más deficientes e inconsistentes	305
IV.2. Breve mención a los aspectos más positivos y valiosos de los mecanismos de gestión y control interno antifraude de la Unión Europea, frente a aquellos que resultan más negativos y contraproducentes	320
IV.3. El instrumento de gestión y control interno antifraude que debería ser el ideal para la Unión Europea, frente a la elección por la que finalmente se ha decantado. Alusión a los mejores mecanismos de gestión y control de conformidad con la normativa vigente	327
IV.4. Propuestas, sugerencias y recomendaciones de mejora y perfeccionamiento, tanto en su concepción como en su ejecución, en los sistemas e instrumentos de gestión y control interno antifraude que contemplan los Fondos <i>Next Generation</i>	332
IV.4.1. <i>Propuestas, sugerencias y recomendaciones de mejora y perfeccionamiento en relación con el sistema de gestión y control interno de los Fondos Next Generation</i>	333
IV.4.2. <i>Propuestas, sugerencias y recomendaciones de mejora y perfeccionamiento en relación con los sistemas de gestión y control interno de los Estados Miembros</i>	337
IV.4.3. <i>Propuestas, sugerencias y recomendaciones de mejora y perfeccionamiento en relación con el sistema de gestión y control interno implementado por el Estado español</i>	342
BIBLIOGRAFÍA	345

Capítulo I

Marco jurídico general del sistema de gestión, control y disposición de los Fondos *Next Generation*

SUMARIO: I.1. APROXIMACIÓN A LOS FONDOS *NEXT GENERATION*: GÉNESIS, ARTICULACIÓN, CONTENIDO Y PROPÓSITO DE LOS MISMOS. I.2. LEGISLACIÓN EUROPEA MÁS RELEVANTE RELACIONADA CON EL CONTROL DE LOS FONDOS *NEXT GENERATION*. I.2.1. *Las normas europeas matrices en materia de control interno de los Fondos Next Generation*. I.2.2. *Disposiciones normativas comunitarias que complementan la legislación europea básica en materia de control interno de los Fondos Next Generation*. I.3. ESPECIAL REFERENCIA A LOS DIVERSOS MECANISMOS DE CONTROL DE LOS FONDOS *NEXT GENERATION*: PLANES DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA NACIONALES, SISTEMAS DE CONTROL Y AUDITORÍA, ESTRATEGIAS NACIONALES ANTIFRAUDE Y PLANES O MEDIDAS ANTIFRAUDE ESPECÍFICAS. I.3.1. *Los Planes de Recuperación y Resiliencia nacionales: excesiva complejidad en su conformación que dificulta el control interno de los Fondos Next Generation, a lo que cabe añadir su régimen jurídico, caracterizado por ser un sistema abierto en permanente evaluación que, a la postre, termina siendo dispar e incluso contradictorio*. I.3.2. *Los Sistemas de Control y Auditoría, Estrategias Nacionales Antifraude y Planes o Medidas antifraude específicas: algunos aspectos generales*. I.4. REFLEXIONES SOBRE EL NUEVO SISTEMA DE CONTROL INTERNO ANTIFRAUDE QUE DISPONE LA UNIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON LOS FONDOS *NEXT GENERATION* FRENTE AL TRADICIONALMENTE ESTABLECIDO Y SEGUIDO. UNA PROPUESTA DE EXPLICACIÓN Y CONSECUENCIAS QUE IMPLICA EL CONTROL Y FISCALIZACIÓN EX ANTE A DIFERENCIA DEL REALIZADO A POS-

TERIORI. I.4.1. *El informe COSO: origen, fundamento y base de los instrumentos de control interno de fondos tanto para el sector privado como para el sector público, si bien en este último ámbito con carácter limitado.* I.4.2. *Origen y desarrollo de los modelos de control interno de los fondos de la Unión Europea desde su aparición hasta los Fondos Next Generation: de la inexistencia de control a una apuesta progresiva por el control interno a posteriori, pasando por la conservación del sistema de control interno de cada Estado Miembro.* I.4.3. *La influencia del Brexit en la concepción e implementación del procedimiento de control de la Unión Europea: inicio del cambio de rumbo en el sistema de control interno.* I.4.4. *La consolidación del mecanismo de control interno general y la instauración, además, del control por resultados para los Fondos Next Generation: mezcla del modelo de control a priori con el sistema de supervisión a posteriori y con la auditoría de los hitos y objetivos prefijados.* I.4.5. *Tres presupuestos y diez variables que dificultan el control interno abierto establecido por la Unión Europea para los Fondos Next Generation.*

La COVID-19 acaecida a principios de 2020 ha cambiado tanto las perspectivas económicas, políticas y sociales, como el funcionamiento, los objetivos y las formas de actuar de las instituciones de la Unión Europea y de la Comunidad internacional hasta el punto de que se puede hablar de planteamiento orgánico y funcional pre-COVID y post-COVID. La crisis sanitaria derivada de la COVID-19, de la misma manera que la crisis financiera internacional del final de la primera década del siglo XXI³, ha comportado, en última instancia, haciendo del defecto virtud, que el desarrollo de las economías, de los sistemas financieros, de las industrias, de los comercios y de las instituciones de la más variada clase y condición, coadyuve a que los Estados Miembros respondan con mayor eficacia, eficiencia y de forma equitativa e inclusiva a las dificultades que se presenten y se recuperen, con cierta premura, de las perturbaciones nocivas sufridas por sus ciudadanos. Con independencia de tan encomiable reacción ante situaciones tan adversas, las instituciones europeas han elaborado en este contexto de cri-

-
3. Crisis financiera internacional de 2007-2008, considerada la más grave desde la Gran Depresión. Tuvo su origen, recuérdese, en el problema de las hipotecas *subprime* de los Estados Unidos de América, extendiéndose, casi inmediatamente, con la consiguiente afección, no sólo a toda la economía norteamericana, sino también a la economía de otras muchas naciones, principalmente, integrantes de la Unión Europea, debido a los tradicionales y fuertes lazos, así como interdependencia económica (financiera y crediticia) existente entre muchos de ellos y los Estados Unidos de América.

sis sanitaria una hoja de ruta y unos instrumentos que contribuyan a salir de la situación de parálisis en la que se encontraban las sociedades que conforman la Unión Europea, si bien con resultados dispares, por lo menos en cuanto al control de los fondos europeos se refiere⁴.

En el cumplimiento de tal propósito la Unión Europea, además de las ayudas directas de diverso tipo, ha elaborado y diseñado una herramienta especial e innovadora que está contrarrestando la caída de la actividad económica, política y social producida por la COVID-19⁵. Así, las instituciones comunitarias crearon el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, instrumento específico dedicado a hacer frente a los efectos y consecuencias adversas de la crisis sanitaria, que además de incorporar la experiencia acumulada de otros instrumentos y programas anteriores, añade algunos elementos nuevos con respecto a etapas precedentes, especialmente en el campo de la gestión y del control⁶, como veremos a lo largo de la presente obra. Este Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuyo contenido lo encontramos en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, también, Reglamento europeo 2021/241), está compuesto de varios elementos sustanciales que le dan vida y sobre los que se fundamenta una parte importante de la acción pública europea de los próximos años⁷.

El primer elemento clave del Reglamento europeo 2021/241 viene constituido por los Fondos *Next Generation*, una contribución financiera de gran calado y cuantía de la Unión Europea a los Estados Miembros que tiene como finalidad reparar el tejido económico, político y social destruido por la crisis sanitaria y transformar el modelo productivo de naturaleza lineal, en el que se ha basado la actividad de las empresas europeas en las últimas décadas, a un modelo de producción de carácter circular, donde la transición ecológica y digital, junto con la cohesión económica,

-
4. CHIODI, F.M., «Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte», *Cultura económica*, Vol. 38, núm. 100, 2020, págs. 104-107.
 5. CALVO LÓPEZ, S., «Impacto del programa *Next Generation* EU en España: condicionalidad, retos y oportunidades de un acuerdo histórico», *Administración & ciudadanía. Revista da Escola Galega de Administración Pública*, Vol. 15, núm. 2, 2020, pág. 446.
 6. KÖLLING, M., «Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 55, 2021, pág. 36.
 7. MANFREDI SÁNCHEZ, J.L., «Estrategia y política ante los fondos europeos *New Generation*», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 20, 2021, págs. 114 y 115.

social y territorial, ocupan un lugar preeminente⁸. El segundo elemento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia está formado por los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia nacionales (en adelante, también, Planes de Recuperación y Resiliencia o simplemente Planes) que cada Estado Miembro ha preparado y enviado a la Unión Europea para su aprobación, planes que tienen como finalidad la consecución de unos objetivos generales y específicos que de no conseguirse tendrá como consecuencia la devolución de los fondos previamente concedidos. El tercer elemento consustancial al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia lo conforman las disposiciones financieras aplicables a la gestión y control de los Fondos *Next Generation* cuya delimitación formal y material se encuentran volcados en los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia y en la legislación europea, en la normativa de los Estados Miembros y en el sistema de control de los fondos asignados que estos Planes recogen y que ocupan en la mayor parte de ellos —no en todos— una posición estratégica y determinante cuya finalidad no es otra que la protección de los intereses económico-financieros de la Unión Europea.

Así pues, a efectos de poder explicar el marco jurídico general del sistema de gestión, control y disposición de los fondos *Next Generation*, que es el contenido al que vamos a dedicar este primer Capítulo, nos ha parecido conveniente dividirlo en cuatro subapartados. En el primero de ellos abordaremos cuál ha sido la génesis de los Fondos *Next Generation*, cómo se estructuran, qué contenido poseen y cuáles son las finalidades para las que se han constituido. En el segundo subapartado explicaremos cuáles son las fuentes normativas más relevantes de las que emana la legislación europea sobre el sistema de gestión, control y disposición de los fondos *Next Generation*. En el tercer subapartado daremos una visión panorámica a cerca del concepto y contenido que han de tener los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia de los Estados Miembros, así como las diferentes clases o nociones de control que manejan los Estados Miembros, cuyos enfoques y modelos, como profundizaremos en el Capítulo II, son de diverso tipo. Es por ello por lo que, en este subapartado tercero, daremos unas pinceladas generales sobre los mecanismos antifraude más utilizados por cada Estado Miembro, que no son otros que los Sistemas de Control y Auditoría, las Estrategias Nacionales Antifraude y los Planes

8. DE GUERRERO MANSO, C., «Los pilares del mecanismo de recuperación y resiliencia y la adaptación del marco de contratación pública español para lograr sus objetivos», en *Observatorio de los contratos públicos 2021*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2022, pág. 276.

o Medidas antifraude específicas. La funcionalidad de los instrumentos antifraude que los Estados Miembros han implementado, hemos de abordarlos en el contexto planificador que sobre el control posee cada Estado Miembro puesto que, ya anticipamos, aunque aparentemente parece que tienen sistemas de control similares, sus procedimientos de fiscalización, entendidos éstos en un sentido amplio, son diferentes y heterogéneos y, a veces, redundantes y confusos. Finalmente, el presente Capítulo termina con un subapartado cuarto en el que realizaremos un conjunto de reflexiones sobre el nuevo sistema de control interno antifraude que dispone la Unión Europea en relación con los Fondos *Next Generation*, frente al que tradicionalmente han establecido las Instituciones europeas con respecto a otros fondos comunitarios.

I.1. APROXIMACIÓN A LOS FONDOS *NEXT GENERATION*: GÉNESIS, ARTICULACIÓN, CONTENIDO Y PROPÓSITO DE LOS MISMOS

La aproximación a los Fondos *Next Generation* hemos de abordarla desde una doble perspectiva. La primera, más objetiva, desde la que se explica el origen y desarrollo de los sistemas de gestión y de control de los Fondos *Next Generation* es la más cercana en el tiempo y viene condicionada por la crisis sanitaria de la COVID-19 a la que con anterioridad hemos hecho referencia. Ha sido el hecho crucial de la pandemia el que ha provocado la actuación de los poderes públicos europeos y nacionales para disminuir, en la medida de lo posible, el impacto negativo que, sobre las personas, las entidades y las instituciones públicas y privadas, ha tenido esta pandemia. Esta circunstancia temporal, la pandemia, ha sido la causa inmediata que ha espoleado a los organismos de la Unión Europea a proyectar y trazar los instrumentos a seguir y los pasos a dar para salir con más fuerza de las dificultades de todo tipo en la que se encuentran los Estados Miembros de la Unión. Sólo desde tal perspectiva y teniendo en cuenta la misma puede entenderse en plenitud el sentido y surgimiento de los Fondos *Next Generation*.

La segunda perspectiva, eminentemente subjetiva, desde la que hay que abordar los mecanismos de gestión y control de la disposición de los Fondos *Next Generation*, se encuentra en las voluntades de los organismos pertenecientes a la Comunidad internacional en general y a la Unión Europea en particular, plasmadas en declaraciones, documentos y normativa variada a través de los cuáles se ponen de relieve los grandes problemas a

los que se enfrenta la humanidad y en los que se delinean los ámbitos de actuación, los principios que deben presidir las actividad de los gobiernos, industrias y ciudadanos y las medidas e instrumentos procedimentales, materiales y orgánicos con los que se han de afrontar y solucionar las dificultades a las que todos los países del mundo y en particular, los Estados Miembros de la Unión Europea, se enfrentan.

Sin perjuicio de que todo ello lo desarrollaremos a continuación, procede ya en este momento destacar los documentos que han surgido de los foros y encuentros internacionales y que han influido significativamente en la regulación y en la *praxis* de la Unión Europea y de sus Estados Miembros. Por un lado, se encuentra la Resolución 70/1, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, denominada: «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», en la que se fijan 17 objetivos que los países firmantes —entre los que se encuentra la Unión Europea— se comprometen a cumplir, como muy tarde en dicha fecha (2030) y siendo más realistas, al darse ya a estas alturas por imposible su cumplimiento, a medio-largo plazo. Algunos de sus objetivos —salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria e innovación, ciudades sostenibles, acción por el clima o paz, justicia e instituciones sólidas— tienen que ver con los asuntos que los Fondos *Next Generation* financian. Por otro lado, junto a la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible, hemos de destacar el Acuerdo de París sobre cambio climático de 2015 en el que se establecen objetivos y compromisos de los participantes sobre clima a nivel global con la finalidad de acelerar e intensificar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono. Entre esos firmantes se encuentra de nuevo la Unión Europea que no solo asume los objetivos del Acuerdo de París, sino que los eleva y endurece.

En definitiva, si bien es cierto que el desencadenante del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de que se haya dotado de una contribución financiera de elevadísima cuantía⁹ como nunca se había producido en la historia de la Unión Europa, a la que se le ha dado el nombre de Fondos *Next Generation*, ha venido provocado por la COVID-19, no es menos cierto

9. La cuantía global de los Fondos *Next Generation* EU, en su actualización económica a día de hoy, asciende a un total de 750.000 millones de euros, una cifra, ciertamente, descomunal y sin parangón en toda la historia de la Unión Europea e instituciones precursoras de la misma.

que las grandes transformaciones que la Unión Europea quiere operar en todo su territorio ya estaban en el punto de mira de la Comisión Europea y se llevaba tiempo trabajando en las líneas diseñadas por el contenido de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París, ambos del año 2015.

Tras explicar, siquiera sinópticamente, la procedencia de los Fondos *Next Generation* —perspectiva objetiva— y los puntos de vista con los que tenemos que abordarlos para comprenderlos en toda su amplitud y para dimensionar las repercusiones que están teniendo y van a tener a lo largo de los próximos años —perspectiva subjetiva—, vamos en este momento a explicar su fundamentación legal, la articulación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia —donde los Fondos *Next Generation* y su control ocupan un lugar central— y los fundamentos y propósitos que han propiciado el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los Fondos *Next Generation* y los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En cuanto a la fundamentación legal del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, de los Fondos *Next Generation* y de los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia con los que se trata de hacer frente, desde un punto de vista causal, a la crisis sanitaria y desde un punto de vista material, a los grandes retos de la sociedad europea¹⁰, hemos de buscarlos en varios artículos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En primer término, en los artículos 120 y 121 a partir de los cuales los Estados Miembros deben ejecutar políticas económicas dotándolas de funcionalidad material siguiendo los objetivos que formule el Consejo. En segundo término, el basamento de los instrumentos de la Unión Europea para hacer frente a la crisis de calado en la que se está inmersa, se encuentra, también, en los artículos 174 y 175 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a través de los cuáles los Estados Miembros se comprometen a coordinar sus políticas para alcanzar armoniosamente los objetivos de cohesión económica, social y territorial con especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por la transición industrial, a las regiones que padecen desventajas naturales demográficas graves con escasa densidad de población y a las regiones insulares, transfronterizas y de montaña¹¹.

10. OLESTI RAYO, A., «Los retos de la gestión del programa Next Generation en la Unión Europea», en *Fondos «Next Generation EU»: retos y desafíos. Especial referencia a la gobernanza multinivel territorial*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, 2023, págs. 25-35.

11. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. y CANTERA CUARTANGO, J.M., «Mancomunidades de municipios 2.0: hacia su reconversión, además de proseguir con sus tradicionales funciones, en instrumentos de sostenibilidad, desarrollo rural y lucha contra

En tercer término, y relacionado directamente con el objeto de nuestro estudio, otro de los apoyos legales esenciales del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, de los Fondos *Next Generation* y de los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia, son los artículos 322 y 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a través de los cuales el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, mediante reglamentos, las normas financieras por las que se determinarán las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, las normas por las que se organizará el control de la responsabilidad de los agentes financieros y las normas y medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión con el fin de ofrecer una protección eficaz y equivalente en los Estados Miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión. Pues bien, así como los artículos 120, 121, 174 y 175 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea constituyen el sustento material y formal de las políticas públicas sobre las que las instituciones europeas han de actuar conjuntamente con los Estados Miembros, los artículos 322 y 325 son el fundamento sustancial y formal sobre el que se construirán los sistemas de control interno de los Fondos *Next Generation*.

En cuanto a la articulación de la gestión y control de los Fondos *Next Generation* ya hemos dejado claro con anterioridad que se ejecuta con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, concretado y desarrollado en el Reglamento europeo 2021/241, si bien, en este momento, procedemos a explicar su contenido a vuelapluma pues no es objeto de este apartado su estudio específico, por lo que ahora únicamente pretendemos aproximarnos al mismo, haciendo un mero esbozo de él. Así tenemos que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia está estructurado en ocho capítulos, precedido por 75 considerandos —que sirven a modo de exposición de motivos— y siete Anexos.

El primer capítulo del Reglamento europeo 2021/241, relativo a las disposiciones generales y a la financiación, recoge el objeto del Reglamento europeo que no es otro que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, contemplando, asimismo, las definiciones más relevantes de la norma (Fondos de la Unión, contribución financiera, Semestre Europeo, hitos y objetivos, resiliencia y principio de no causar un perjuicio significativo), el ámbito de aplicación fijado en seis pilares (a modo de propósitos y fundamentos,

la despoblación», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nueva Época, núm. 21, 2024, págs. 74-95.

que trataremos específicamente en este apartado), los objetivos generales (la cohesión económica, social y territorial con las finalidades de la Agenda 2030 y las metas del Acuerdo de París como telón de fondo), los fines particulares (en forma de hitos y objetivos que marcan los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencias elaborados por los Estados Miembros y aprobados por la Unión Europea), los principios de actuación horizontales (de adicionalidad y de no causar perjuicio significativo)¹² y las medidas de vinculación del Mecanismo con una buena gobernanza económica¹³.

No obstante, los artículos clave en este capítulo primero del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia son los relativos a los recursos económicos que reúne, distinguiendo los recursos del instrumento de recuperación de la Unión Europea de los recursos procedentes de programas de gestión compartida. En cuanto a los primeros, es decir, los recursos del instrumento de recuperación de la Unión Europea, según el Reglamento europeo 2021/241, vienen constituidos por un importe de hasta un máximo de 312.500.000.000 euros en precios de 2018, disponible para ayudas financieras no reembolsables y por un importe de hasta un máximo de 360.000.000.000 euros en precios de 2018, disponible para ayudas en forma de préstamo a los Estados Miembros. En cuanto a los segundos, es decir, los recursos procedentes de programas de gestión compartida, podrán, a voluntad del Estado Miembro que lo solicite, ser transferidos al Mecanismo en las condiciones establecidas en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027.

El capítulo segundo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, relativo a la contribución financiera, al proceso de asignación, a los préstamos

-
12. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., «La dimensión ambiental en relación con los proyectos del plan de recuperación, transformación y resiliencia y las medidas del Real Decreto-Ley 36/2020, en materia de evaluación ambiental y autorización ambiental integrada», en *El nuevo instrumento Next Generation EU*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2022, pág. 177.
 13. MARCO PEÑAS, E., «Derecho en y tras la pandemia. Los mecanismos de apoyo de la Unión Europea para hacer frente a la crisis de la COVID-19: el alcance de la solidaridad entre Estados Miembros de la Unión Europea», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. (extra) 1, 2021, pág. 367. Véase, asimismo, PORRAS RAMÍREZ, J.M., «Las nuevas perspectivas en la gobernanza económica de la Unión Europea: el Instrumento de Recuperación y Resiliencia, el Mecanismo de Protección de la Transmisión y la revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», en *Fondos «Next Generation EU»: retos y desafíos. Especial referencia a la gobernanza multinivel territorial*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, 2023, págs. 50-57.

y a su revisión, regula todos aquellos aspectos que tienen que ver con la contribución financiera *stricto sensu* (prefinanciación, aportación máxima y asignación), los préstamos (tanto su solicitud como su análisis y concesión) y el informe que evalúa cualitativa y cuantitativamente la ejecución de los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El capítulo tercero del Reglamento europeo 2021/241, relativo a los Planes de Recuperación y Resiliencia, está dedicado a su objeto y subvencionabilidad y al proceso de elaboración, aprobación, modificación y evaluación permanente de los planes. El capítulo cuarto del Reglamento europeo 2021/241 recoge las normas relativas a las cuestiones financieras estableciendo las disposiciones que han de regir la protección de los intereses económicos de la Unión Europea, las reglas que regirán el compromiso jurídico y presupuestario de la contribución financiera de cada Estado Miembro y las normas sobre pagos, suspensión y resolución de los acuerdos que estén relacionados con las contribuciones financieras y los préstamos. De los aspectos que acabamos de mencionar, el primero de ellos, es decir, el que establece el régimen jurídico de las disposiciones financieras (artículo 22 del Reglamento europeo 2021/241) es el más importante —volveremos sobre él frecuentemente al erigirse en la clave de bóveda del sistema de control objeto del presente análisis— puesto que está relacionado directamente con la protección de los intereses económico-financieros de la Unión Europea y porque con él se diseña el modelo de gestión y control que las Instituciones europeas han previsto para la supervisión y administración de los Fondos *Next Generation*. Dada la importancia que tiene este punto, dedicaremos parte del subapartado tercero del Capítulo I a explicar de manera general los diferentes planteamientos y sistemas de control implementados en los Estados Miembros, no sin antes decir que tal y como está planteado el artículo 22 del Reglamento europeo 2021/241, es flexible y adaptativo, e incluso inicialmente prometedor —tal y como aludimos en el subtítulo de la presente obra—, a la situación organizativa y particular de cada Estado Miembro. Sin embargo, su puesta en práctica, en términos globales y comparativos, ha provocado una equívoca articulación y una deficiente ejecución, parafraseando nuevamente el subtítulo de esta obra.

El capítulo quinto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, relativo a las disposiciones institucionales, centra su atención en el principio de transparencia en la confección, tramitación y aprobación de los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia y en el principio de participación, diálogo y discusión sobre las materias objeto de recuperación y resiliencia para adaptar los planes a la situación de implementación real del Mecanismo. El capítulo sexto del Reglamento europeo 2021/241 recoge

el deber primordial de cada Estado Miembro de informar dos veces al año, en el marco del Semestre Europeo, acerca de los avances realizados en la ejecución del Plan. El capítulo séptimo del Reglamento europeo 2021/241, junto a las normas que regirán la misión de coordinación y complementariedad entre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el resto de programas e instrumentos de la Unión para que sean eficaces y eviten duplicidades de actuación y financiación, regula las directrices de seguimiento de la ejecución, el cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia, el informe anual que la Comisión debe enviar al Parlamento y Consejo Europeo y el otorgamiento de poderes a la Comisión Europea para que puedan adoptar los actos delegados necesarios que permitan el correcto funcionamiento del Mecanismo y la adecuada gestión de los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con la supervisión y control proporcional de los Fondos *Next Generation* que eviten el fraude y corrupción en todas las fases de la administración de tales fondos.

El capítulo octavo del Reglamento europeo 2021/241 examina las disposiciones finales consistentes en aspectos auxiliares, aunque necesarios, de la norma europea, como son las relativas al Comité asesor de la Comisión para la adecuada ejecución del Mecanismo, la cláusula referida a la entrada en vigor y la posibilidad de comunicación fluida que la Comisión, en virtud del principio de cooperación institucional, debe fomentar con las autoridades nacionales responsables de la puesta en práctica y ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de la gestión y control de los Fondos *Next Generation*. Finalmente, los Anexos del Reglamento europeo 2021/241 establecen algunos aspectos importantes como el método y distribución del cálculo de la contribución financiera máxima de cada Estado Miembro en el marco del Mecanismo (Anexos I y IV), las fórmulas del reparto de la contribución financiera de cada Estado (Anexos II y III), las directrices de la evaluación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Anexo V), la metodología de seguimiento para la acción por el clima (Anexo VI) y la metodología para el etiquetado digital en el marco del Mecanismo (Anexo VII).

Hemos dejado para el final de este subapartado, el comentario de los pilares y propósitos por los que la Unión Europea ha elaborado y diseñado el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia y los Fondos *Next Generation* en él constituidos. Ya hemos puesto de relieve en varias ocasiones que el factor pandémico fue determinante para el impulso del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, pero que las cuestiones de fondo eran líneas de trabajo sobre

las que las instituciones comunitarias venían trabajando desde hacía tiempo. Pues bien, la finalidad última del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia está asentada en seis pilares o propósitos¹⁴ que pasamos a comentar y que constituyen los ámbitos en los que la Unión Europea quiere centrar sus esfuerzos, reformas e inversiones con la finalidad de acelerar el cambio del modelo económico, productivo y comercial y que son: la transición ecológica, la transición digital, el crecimiento económico sostenible e integrador, la cohesión social y territorial, la resiliencia sanitaria, económica, social e institucional y la profunda preocupación por las generaciones futuras, especialmente la infancia y la juventud, aspectos todos ellos que pasamos a comentar brevemente.

El primer propósito del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es coadyuvar a la transición ecológica, entendida como el tránsito o paso a un modelo productivo y social más ecológico, con un cambio de paradigma en la concepción y organización de la sociedad, de sus costumbres y formas de actuar, responsable con el medio ambiente y su conservación, que aspira a lograr un pleno desarrollo y progreso humano¹⁵, de tal manera que las reformas e inversiones de los Fondos *Next Generation* deben focalizarse en las tecnologías y capacidades medioambientales, verdes y ecológicas¹⁶, en la eficiencia energética, en la renovación de edificios y en la economía circular, cooperando al cumplimiento de los objetivos climáticos¹⁷, al crecimiento sostenible de la sociedad, a la creación de empleo y a la seguridad energética, promoviendo fuentes de energía alternativa¹⁸. El segundo pro-

14. DE GUERRERO MANSO, C., «Una contratación innovadora y sostenible y su implementación con relación a los fondos *Next Generation* EU», en *Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales. Retos en clave de eficiencia y sostenibilidad*, Wolters Kluwer, Las Rozas (Madrid), 2022, págs. 75-85.

15. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., «Prólogo», en *Transición Ecológica y Desarrollo Rural. Algunas propuestas integradoras en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2021, pág. 21.

16. PERNÁS GARCÍA, J.J., «El principio DNSH del mecanismo de recuperación y resiliencia y su incidencia en la gestión contractual del plan de recuperación, transformación y resiliencia», en *Observatorio de los contratos públicos 2021*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2022, pág. 299-303.

17. MEDINA ARNÁIZ, T., «La incidencia de los objetivos climáticos y medioambientales de la Unión Europea en la contratación pública», en *Observatorio de los contratos públicos 2021*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2022, págs. 128-132.

18. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., *Propiedad forestal pública y utilización energética de la biomasa forestal en Castilla y León. Especial referencia a la problemática jurídica que deriva de la enajenación de los aprovechamientos maderables y leñosos de los montes cataloga-*

pósito del Reglamento europeo 2021/241, junto a la transición ecológica, viene configurado por la transición digital, de forma que todo el aparato inversor público y privado tenga como finalidad el establecimiento y financiación de nuevas tecnologías, infraestructuras, datos y procesos digitales que transformen el modelo económico¹⁹ y refuercen la competitividad de las industrias y comercios de la Unión Europea²⁰. El tercer propósito del Reglamento europeo 2021/241, además de la transición ecológica y digital, lo constituye la promoción de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador que favorezca la cohesión económica, la productividad, el desarrollo, la innovación y el mercado interior, especialmente el de las pequeñas y medianas empresas (en adelante Pymes).

El cuarto propósito del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, junto a la transición medioambiental y tecnológica y el crecimiento económico sostenible, es la cohesión social y territorial, de forma que los poderes públicos europeos y las entidades privadas con y sin ánimo de lucro, pertenecientes al territorio de la Unión Europea, dediquen sus esfuerzos y renovaciones productivas a la creación de puestos de trabajo estables y de calidad, a la inclusión e integración de grupos desfavorecidos y a reforzar el diálogo social, los servicios y los sistemas de protección²¹. Especial consideración, por su situación territorial problemática se encuentran los municipios de las zonas rurales de los Estados Miembros, cuya atención requiere un tratamiento particular a nivel comunitario con diferentes mecanismos institucionales que luchen contra la despoblación, favorezcan la sostenibilidad y contribuyan al desarrollo rural²². El quinto propósito del Reglamento europeo 2021/241 al que la Unión Europea quiere dedicar sus desvelos, sin por ello dejar la transición ecológica y digital, el crecimiento económico sostenible y la cohesión social y territorial, es la resiliencia sanitaria, económica, social e institucional. Las instituciones comunitarias con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia quieren

dos de utilidad pública para hacer posible los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2022, págs. 19 y ss.

19. RAMIÓ MATAS, C., «El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 66, 2016, págs. 18 y 19.
20. SERRANO, J., VIZCAÍNO, D. y KALINICHENKO, B., «Transformación digital de la industria europea», *Información Comercial Española, ICE Revista de economía*, núm. 919, 2021, págs. 105-117.
21. MARTÍN CARRETERO, J.M., «Next Generation, intervención pública y reestructuración productiva», *Economistas*, núm. 174, 2021, pág. 14.
22. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. y CANTERA CUARTANGO, J.M., «Mancomunidades de municipios 2.0...», *op. cit.*, pág. 77.

mejorar los servicios públicos sanitarios, educativos y sociales y disminuir las cargas administrativas, para lo cual deben invertir en sistemas eficientes y accesibles en el campo de la salud, de la justicia y de otros servicios públicos, debiendo, asimismo, articular mecanismos e instrumentos de prevención del fraude y la corrupción²³ con la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales.

Finalmente, el sexto y último propósito y a la vez fundamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, junto a la transición ecológica y digital, el crecimiento económico sostenible, la cohesión social y territorial y la resiliencia sanitaria y social, tiene que ver con las futuras generaciones que serán los beneficiados o perjudicados por lo que la sociedad europea planifique y ejecute ahora²⁴. Así pues, la infancia y juventud constituyen otro de los pilares sobre los que los organismos comunitarios quieren apoyar sus reformas e inversiones para que acrecienten, regeneren y renueven las capacidades de las que disponen, fomenten el reciclaje profesional y la recalificación de la mano de obra activa, promuevan la integración de los desempleados sin importar el género²⁵, mejoren la educación y la sanidad de los niños y faciliten el acceso a la vivienda y el empleo de los jóvenes.

I.2. LEGISLACIÓN EUROPEA MÁS RELEVANTE RELACIONADA CON EL CONTROL DE LOS FONDOS NEXT GENERATION

Tras haber realizado una breve aproximación de lo que son el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia y los Fondos *Next Generation* y después de analizar sucintamente su soporte jurídico, su estructuración básica y los pilares y finalidades para los que todo este aparato institucional ha sido creado por la Unión Europea, vamos a proceder ahora a examinar la legislación europea más relevante que se ha de tener en cuenta y se ha de mane-

-
23. SUÁREZ RAMOS, J.B., «Prevención del fraude y la corrupción en la gestión de fondos Next Generation EU: El plan PREMADECOR de la Diputación de A Coruña», en *El control externo y el impacto de la prevención de la corrupción: estudios en homenaje al profesor José Antonio Redondo López*, Aranzadi, Las Rozas (Madrid), 2024, págs. 208-212.
 24. GADEA RIVAS, M.D. y MARTÍNEZ MONGAY, C., «La Europa del futuro: ¿Del Next Generation a un plan para las futuras generaciones?», *Papeles de economía española*, núm. 177, 2023, págs. 28-33.
 25. GARCÍA ROSA, M., «Fiscalización con perspectiva de género de las actuaciones financiadas por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», *Auditoría Pública. Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 78, 2021, pág. 121.

jar permanentemente para poder comprender la sistemática con la que los Fondos *Next Generation* han sido concebidos. Es por lo que a efectos didácticos vamos a distinguir en este punto las disposiciones normativas centrales (subapartado primero) de las normas y documentos europeos complementarios o de desarrollo sustancial establecidos en las normas centrales (subapartado segundo). Así pues, tenemos, por un lado, las tres normas matrices que constituyen el núcleo normativo duro de control de los fondos públicos europeos en general y de los Fondos *Next Generation* en particular y que está formado por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por el Reglamento (UE, Euratom) 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 (en adelante, también, Reglamento financiero europeo de 2018) y por el Reglamento europeo 2021/241.

Por otro lado, se encuentran otro conjunto de normas o documentos europeos que coadyuvan a las disposiciones generales a apuntalar la regulación sobre el contenido material y formal de control y disposición de los Fondos *Next Generation*, que son: el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19; el Reglamento Delegado (UE) 2021/2106 de la Comisión de 28 de septiembre de 2021 que completa el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, mediante el establecimiento de los indicadores comunes y los elementos detallados del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia; el Reglamento Delegado (UE) 2021/2105 de la Comisión de 28 de septiembre de 2021 que completa el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, mediante la determinación de una metodología para informar sobre los gastos sociales; el Reglamento (UE, Euratom) 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y por el que se derogan otros Reglamentos; el Reglamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca; la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, relativa a la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financie-

ros de la Unión a través del Derecho penal; y el Informe sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea-Lucha contra el fraude.

I.2.1. LAS NORMAS EUROPEAS MATRICES EN MATERIA DE CONTROL INTERNO DE LOS FONDOS *NEXT GENERATION*

Las tres normas europeas básicas —y sus artículos específicos— sobre las que se fundamenta y pivota el sistema de control de los Fondos *Next Generation* son: el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, especialmente a través de sus artículos 317, 322 y 325; el Reglamento financiero europeo de 2018, particularmente los artículos 36, 62, 131, 154 y 247; y el Reglamento europeo 2021/241, específicamente el artículo 22.

La primera norma básica y sustento de todas las demás que permite regular un sistema adecuado de control de fondos europeos en general y de los Fondos *Next Generation* en particular, se encuentra en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En concreto, los artículos 322 y 325, que ya hemos puesto de relieve en el subapartado anterior, son el basamento jurídico material y formal de las posibles disposiciones financieras para que las instituciones comunitarias puedan desarrollarlas convenientemente. Profundizando un poco más en el artículo 322 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, si bien la Comisión es la responsable directa de la ejecución del presupuesto, será el Parlamento Europeo y el Consejo quienes, tras consultar al Tribunal de Cuentas, adoptarán, mediante reglamentos, las normas financieras por las que se determinarán las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, la rendición y censura de cuentas y se redactarán las normas por las que se organizará el control de la responsabilidad de los agentes financieros, en particular de los ordenadores de pagos y de los contables, es decir, queda en manos del Parlamento y del Consejo Europeo la delimitación de quién, qué, cómo y cuándo se va a desarrollar el control del presupuesto dentro del cual se encuentran todas las contribuciones financieras, incluidos los Fondos *Next Generation*.

Atendiendo a lo apuntado al final del párrafo inmediatamente precedente, podemos observar que mientras el Parlamento y el Consejo Europeo aprueban normas básicas de funcionamiento sobre la protección de los intereses financieros de la Unión, la Comisión Europea es responsable de la ejecución del presupuesto de la Unión Europea, al tiempo que tiene encomendado, a nivel interno, su control. El papel reservado a los Estados Miembros consiste, por un lado, en cooperar con la Comisión en la correcta

ejecución con arreglo, en todo caso, al principio de buena gestión financiera y, por otro lado, en garantizar, junto a la Comisión, que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con este principio. Los reglamentos adoptados en virtud del artículo 322 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a los que hemos hecho alusión, constituyen la piedra de toque de toda la configuración de la ejecución del presupuesto, así como del control interno de responsabilidad aparejado a la ejecución, ya que sientan las bases operativas de las normas financieras.

Con todo, es el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea el que establece los cinco principios que deben presidir las disposiciones financieras de lucha contra el fraude con la finalidad de proteger los intereses financieros de la Unión, entendidos estos desde un punto de vista amplio²⁶. El primero de ellos es la cláusula general en virtud de la cual la Unión Europea y los Estados Miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas que tengan un efecto disuasorio y sean capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados Miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión. El segundo principio que debe informar el modelaje de persecución del fraude es el de equivalencia, por el cual los Estados Miembros adoptarán para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros²⁷. El tercer y cuarto principio de lucha contra el fraude que establece el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es el de coordinación y cooperación, de manera que las instituciones de la Unión Europea coordinarán las actuaciones de los Estados Miembros en la lucha contra el fraude y cooperarán con ellos mediante todo tipo de instrumentos jurídicos e institucionales, especialmente con informes y comunicaciones permanentes y constantes. El quinto principio que debe fundamentar la lucha contra la corrupción es el de prevención a efectos de mitigar o reducir, cuando no sea posible eliminar, los fraudes, estafas, desfalcos o apropiaciones indebidas que se puedan cometer en la gestión de los fondos públicos europeos.

26. GONZÁLEZ-JARABA, M., *La protección de los intereses financieros de la Unión Europea*, Arola Editores, Tarragona, 2018, págs. 11-16.

27. BUENO ARMÍJO, A.M., «Principio de equivalencia y protección de intereses financieros en fondos Next Generation EU», en *20 años de la Ley General de Subvenciones: actas del XVII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2023, págs. 587-598.

La segunda norma básica que regula las disposiciones financieras, junto al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es el Reglamento financiero europeo de 2018. Ya en su artículo 36.2, 3 y 4 establece entre los principios que han de regir el control interno del presupuesto de la Unión Europea y de sus fondos la prevención, detección, corrección y seguimiento de fraudes e irregularidades, la prevención del conflicto de intereses y la gestión del riesgo, pilares todos ellos fundamentales en el modelo de control previsto para los Fondos *Next Generation*. En lo que respecta a la ejecución de los gastos, el Reglamento financiero de 2018 prevé que será la Comisión la encargada de implementar el presupuesto, para lo que dispondrá de diversos métodos de ejecución: la gestión directa, la gestión compartida y la gestión indirecta (artículo 62 del Reglamento europeo financiero de 2018). Algunos autores entienden que esta labor que realiza la Comisión se dificulta por el predominio de métodos de implementación distintos de la ejecución directa. Efectivamente, el llamado régimen de gestión directa, desarrollado en los artículos 125 a 153 del Reglamento financiero europeo de 2018, está lejos de contar con un carácter prevalente en el actual entramado de ejecución de los fondos²⁸. En cualquier caso, esta circunstancia pone de manifiesto la importancia reservada a la intervención de las Administraciones nacionales de los Estados Miembros en el proceso de ejecución de fondos europeos, las cuales, en la práctica, cuentan con gran protagonismo²⁹.

Otro punto fundamental que pasará a formar parte del modelo de control de los Fondos *Next Generation* y que se recoge en el artículo 131 del Reglamento financiero europeo de 2018 es la capacidad que la disposición legislativa otorga a los ordenadores del pago para poder suspender, reducir, terminar o anular los procedimientos de adjudicación en curso, los pagos pendientes o los compromisos jurídicos que se hayan firmado entre las instituciones competentes, es decir, se otorga al órgano competente el poder adoptar como medida cautelar de carácter administrativo a paralizar o terminar los procesos, dependiendo de la gravedad mayor o menor de la posible irregularidad, en el momento en el que se ponga en tela de juicio que los procedimientos de concesión y ejecución de los fondos tanto desde un punto de vista material como formal, sean presuntamente fraudulentos.

Ya hemos puesto de manifiesto que existen diferentes modalidades de gestión de los fondos y ayudas de la Unión Europea, pudiendo gestionarse

28. OLESTI RAYO, A., «La supervisión y el control del presupuesto de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 67, 2020, págs. 819 y 820.

29. ORDÓÑEZ SOLÍS, D., *Fondos Estructurales. Régimen jurídico y gestión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 167 y ss.

y controlarse bien exclusivamente por las instituciones europeas, bien de forma compartida entre la Unión Europea y los Estados Miembros, o bien por gestión indirecta en la que asumen el protagonismo los Estados Miembros u organizaciones públicas o privadas de diferente cariz. Pues bien, en este último caso, es decir, en el supuesto de que se plantee la gestión y control de contribuciones financiera por gestión indirecta, la Comisión, en virtud del artículo 154.4 del Reglamento financiero europeo de 2018, evaluará, de conformidad con el principio de proporcionalidad y teniendo en cuenta la naturaleza de la acción y los riesgos financieros en que puedan incurrir, si las personas y entidades responsables de la ejecución de los fondos de la Unión establecen y velan por el funcionamiento de un sistema de control interno eficiente y eficaz basado en las mejores prácticas internacionales y permiten prevenir, detectar y corregir las irregularidades y el fraude. De este modo, ya la Unión Europea en este Reglamento financiero europeo de 2018 fija el contenido sustancial del control del ciclo del fraude tanto en su prevención como en su detección y corrección.

A mayor abundamiento de todo lo apuntado, procede señalar que, además, en relación con la protección de los intereses financieros de la Unión Europea en general y con la lucha contra el fraude en todas las fases del ciclo en particular, el Reglamento europeo financiero de 2018 concede una importancia crucial a la información financiera permanente sobre el control interno de los fondos a la que obliga necesariamente el artículo 247.1 pues, a más tardar el 31 de julio siguiente al cierre del ejercicio, la Comisión deberá comunicar al Parlamento Europeo y al Consejo un conjunto integrado de informes financieros y contables que consistirán en informar sobre medidas preventivas y correctoras relativas al presupuesto, que mostrarán el impacto financiero de las medidas adoptadas para proteger al presupuesto de los gastos efectuados en cumplimiento de la norma financiera e informarán sobre la ejecución de la estrategia de lucha contra el fraude, es decir, la Comisión rendirá cuentas ante el Parlamento y Consejo Europeo de qué medidas de control interno *a priori*, de forma simultánea y *a posteriori*, han tomado los Estados Miembros para evitar el fraude y la corrupción de las ayudas europeas gestionadas.

La tercera norma básica, además del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del Reglamento financiero europeo de 2018, que regula las disposiciones financieras sobre el control de ayudas, en este caso ya referida a los Fondos *Next Generation*, es el Reglamento europeo 2021/241, en el que tiene máxima relevancia su artículo 22. En él se establecen las líneas maestras del modelo de control que la Unión Europea ha elegido

para los Estados Miembros. Si bien en el siguiente subapartado desarrollaremos más específicamente el sistema de control recogido en el artículo 22 del Reglamento 2021/241, sí queremos dejar ya indicado en este momento cuatro ideas que sientan las bases de cómo tiene que plasmarse el sistema de gestión y control de los Fondos *Next Generation* que implementen los Estados Miembros. En primer término, los Estados Miembros tienen la obligación de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y de velar que la utilización de los fondos, en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo, se ajusten al Derecho aplicable de la Unión Europea y al Derecho nacional. En segundo término, los Estados Miembros deben prestar una especial atención a la prevención, detección y corrección del fraude, cuyo ciclo debe ir acompañado de medidas concretas que eviten la corrupción y los conflictos de intereses.

En tercer término, no basta con el establecimiento de medidas en todo el ciclo del fraude, sino que todas ellas deben formar parte de un sistema de control interno eficaz y eficiente, elaborado por los Estados Miembros y aprobado por la Unión Europea, que administren adecuadamente la gestión de los Fondos *Next Generation* y que, en caso de que los sistemas fallen, se recuperen los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto. En cuarto término, la Unión Europea permite que los Estados Miembros recurran a sus sistemas nacionales habituales de gestión presupuestaria, cuestión que, añadido a los nuevos controles, como veremos a lo largo y ancho del presente estudio, genera muchas dificultades que implican para muchos países una gestión ineficiente de los recursos públicos europeos concentrados en los Fondos *Next Generation*. En resumen, a partir de todo lo explicado anteriormente, podemos concluir que los artículos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, del Reglamento financiero europeo de 2018 y del Reglamento europeo 2021/241 que hemos traído a colación por tener una relación directa con el objeto del presente análisis, son los que delimitan, determinan y fijan el marco jurídico de los procedimientos de control antifraude de los Fondos *Next Generation* que nos ocupan, sirviendo los mismos como fundamento para hacer frente a su análisis, desarrollo y crítica.

I.2.2. DISPOSICIONES NORMATIVAS COMUNITARIAS QUE COMPLEMENTAN LA LEGISLACIÓN EUROPEA BÁSICA EN MATERIA DE CONTROL INTERNO DE LOS FONDOS *NEXT GENERATION*

Junto al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al Reglamento financiero europeo de 2018 y al Reglamento europeo 2021/241, traemos

ESTUDIOS

La administración de los fondos *Next Generation* que las Instituciones europeas han encomendado a los Estados Miembros para hacer frente a la crisis política, económica y social originada por la COVID-19, ha supuesto un reto de gran envergadura para las estructuras públicas y privadas de los países receptores de los recursos, puesto que tanto su enfoque, diseño y puesta en funcionamiento, como su ejecución y control, ha llevado consigo una manera distinta de gestionar las ayudas públicas, especialmente en lo que a su supervisión permanente y por objetivos se refiere.

La obra que el lector tiene entre sus manos está dirigida a profesionales tanto del sector público como del sector privado que hayan tenido, al menos, algún tipo de relación —ya sea directa o indirecta— con la gestión de fondos públicos. La misma tiene como objeto el análisis crítico de la implementación de los fondos *Next Generation* en la Unión Europea y cada uno de sus veintisiete Estados Miembros, de manera particular en España. Para cumplir tan complejo y exigente objetivo, la presente obra se divide en cuatro partes bien diferenciadas, que se corresponden con cada uno de los cuatro capítulos que la integran. En el Capítulo I, llevamos a cabo una explicación del marco jurídico del sistema de gestión, control y disposición de los fondos *Next Generation*, cuyo origen está, por un lado, en el Reglamento 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 y, por otro lado, en los Planes de Recuperación y Resiliencia nacionales aprobados.

En el Capítulo II ofrecemos una amplia perspectiva del grado de implantación de los instrumentos de gestión y control interno antifraude en la Unión Europea por agrupaciones territoriales: países del Sur de Europa, países de Centroeuropa y países del Norte de Europa. En el Capítulo III, analizamos pormenorizadamente los mecanismos y herramientas de control, tanto jurídicos como económico-financieros y políticos en España. Dedicamos un tratamiento singularizado, por una parte, a los problemas que ocasionan los nuevos mecanismos de control interno sobre los fondos *Next Generation* a nivel estatal, autonómico y local en la gestión de los contratos públicos, subvenciones, convenios y encargos por medios propios. Por otra parte, examinamos la incidencia de los Planes de Medidas Antifraude en las entidades del sector público y del sector privado.

En el Capítulo IV, a modo de conclusión, procedemos a realizar una valoración global de los sistemas e instrumentos de administración y vigilancia interna antifraude que contemplan los fondos *Next Generation* a la luz de su teoría y praxis. En suma, el libro ofrece con objetividad y rigurosidad una visión panorámica actual de la gestión y control de los fondos *Next Generation* de la Unión Europea en general y de los aciertos y defectos de las innovadoras herramientas de gestión y control interno implementadas en España en particular.

ISBN: 978-84-1085-475-8



9

788410 854758

