

**LA GESTIÓN PÚBLICA  
INTERGUBERNAMENTAL  
EN LA UNIÓN EUROPEA:  
PARTICULARIDADES,  
DIMENSIONES Y FUTURO**

**Revisión de textos:**

*Miguel Ballabriga*

© de la edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals  
Barcelona, abril 2001

Depósito legal n.º: B-26.316-2001  
ISSN: 1139-0212

**FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER**  
**D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS**  
Gran Via de les Corts Catalanes, 491. Casa Golferichs  
08015 Barcelona  
Tel. 93-452 71 15 Fax 93-323 34 31  
e-mail: [fundacio@fund-pisunyer.com](mailto:fundacio@fund-pisunyer.com)  
<http://www.fund-pisunyer.com>

### **Datos sobre el autor:**

Jorge Crespo González es profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid, miembro del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración y encargado del área de asuntos comunitarios europeos en Eurogestión Pública. Su correo electrónico es: [sopolx4@sis.ucm.es](mailto:sopolx4@sis.ucm.es)

### **Nota del autor sobre el texto:**

En los últimos años se constata una reformulación *de facto* del papel otorgado históricamente a los Estados como depositarios exclusivos de la soberanía nacional. Se trata de una doble erosión o desapoderamiento hacia arriba (por el papel de las instancias internacionales y supranacionales de decisión) y hacia abajo (por la importancia de las instancias subcentrales), tanto en los aspectos funcionales como en los más sutiles de lo identitario.

A pesar de las evidentes implicaciones político-administrativas de la adhesión de nuestro Estado a las CCEE, como ha ocurrido con otros Estados miembros, todavía no se ha realizado un número significativo de estudios con el objeto de analizar con detenimiento de qué manera se produce, desde una perspectiva de gestión, el entrecruzamiento entre el nivel supranacional y el nivel nacional de gobierno.

Los requerimientos de dicho objeto teórico nos acercan a la metodología de la gestión intergubernamental. Nuestro trabajo se plantea realizar una aproximación, desde una posición intergubernamental, a las particularidades que rodean la gestión pública multinivel en el escenario comunitario, para posteriormente analizar sus dimensiones principales así como alguna de las posibilidades de evolución a partir de lo definido por el Libro Blanco de Reforma de la Comisión Europea.

Agradezco a mis colegas del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II de la Universidad Complutense Madrid, así como a los compañeros del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración, sus sugerencias y apoyo; por supuesto, los errores sólo me corresponden a mí.



## CONTENIDO

Introducción .....	7
I.-Particularidades de la Gestión Pública en la Unión Europea .....	8
I.1.- La estructura institucional y el procedimiento decisorio comunitario .....	8
I.2.- Políticas públicas, Administraciones Nacionales y Unión Europea. ....	9
II.- Gestión pública y Gestión Intergubernamental en la Unión Europea .....	13
II.1.- La regulación .....	13
II.2.- Las subvenciones intergubernamentales .....	16
II.3.- La relación centro/periferia y la convergencia político-administrativa .....	18
II.4.- La capacitación intergubernamental .....	24
II.5.- La implementación de las políticas.....	28
II.6.- Mecanismos de coordinación .....	32
II.7.- La gestión en red .....	34
III.- La gestión del futuro: la reforma de la Comisión .....	39
III.1.- Gestión basada en las actividades .....	39
III.2.- Política de externalización .....	40
III.3.- Hacia una Cíber-Comisión .....	41
Conclusiones .....	42
Bibliografía .....	44



# LA GESTIÓN PÚBLICA INTERGUBERNAMENTAL<sup>1</sup> EN LA UNIÓN EUROPEA: PARTICULARIDADES, DIMENSIONES Y FUTURO

## INTRODUCCIÓN.

Los Estados nacionales, como construcción histórica, están sumidos en una crisis que se representa, al menos, mediante un doble proceso: la translación de capacidades de gobierno *ad extra*, a organizaciones internacionales o supranacionales; y la translación de capacidades de gobierno *ad intra*, a instituciones subnacionales, ya sean de carácter federal, regional o local (con sus respectivas variantes). Estos nuevos actores, que erosionan por arriba y por abajo la soberanía de los Estados, no únicamente compiten con ellos desde un punto de vista funcional (o de legitimidad de resultado), sino que también plantean un conflicto más o menos callado o explícito en lo relativo al plano de lo simbólico y de lo identitario, es decir, de aquellos valores que aluden a la legitimidad de origen.

El proceso de integración europea en torno a las Comunidades Europeas puede explicarse como un serio intento de superación de los Estados nacionales, demasiado presos del concepto de soberanía nacional, por una organización compleja que integra lógicas intergubernamentales y supranacionales, que alienta la actuación de múltiples actores a diferentes niveles y con diferentes estatutos, y que privilegia la noción de soberanía compartida. En este entorno, es relevante conocer cómo se establecen las relaciones entre los Estados miembros (EEMM) con las CCEE, y con qué herramientas y técnicas de gestión cuentan. No es ésta última una cuestión menor y simple de afrontar, toda vez que el escenario comunitario recuerda a la caracterización de KINGDOM: un entorno en que los participantes presentan preferencias problemáticas, con un instrumental tecnológico incierto, y en un proceso de participación fluida.

Un dato que condiciona un análisis desde la gestión pública, es la especialización funcional de las CCEE en tres categorías de intervenciones: regulación de carácter estratégico, ya sea en términos intergubernamentales o supranacionales; control de la aplicación de los actos comunitarios; y financiación de algunos programas, esencialmente a través de los fondos. De esta manera, la fase de aplicación de las políticas, que es aquella en que esencialmente toman cuerpo los valores de gestión vinculados a la dimensión operativa, sólo se efectúa excepcionalmente de modo directo por los órganos comunitarios, siendo lo habitual la instrumentalización a través de las Administraciones Nacionales. De ahí que cuando hablemos de gestión pública en la Unión Europea (UE), no debemos identificar el concepto de “gestión” con el manejo de determinados conocimientos y técnicas vinculados a la prestación directa de bienes y servicios, sino, mucho más abstractamente, a la capacidad de intervenir en la realidad a través de regulaciones, financiaciones, controles, y terceros actores (sean éstos gubernamentales e institucionales, o no). Esta concepción nos acerca a la metodología de análisis que aporta la gestión intergubernamental, pues nos permite afrontar las interacciones entre los actores que intervienen en las políticas públicas multinivel, esencialmente en la fase de aplicación, otorgando una marcada prioridad a las actividades orientadas a la resolución de problemas mediante la acción conjunta y la gestión indirecta.

---

<sup>1</sup> Entendemos por gestión “intergubernamental” no un concepto vinculado al procedimiento decisorio comunitario como opuesto a supranacional (y en este sentido se diferenciaría de la necesidad de un tipo de mayoría determinado, o de la obtención de unanimidad, para llegar a acuerdos en el ámbito del Consejo) sino una aplicación de la metodología de la corriente metodológica de las Relaciones Intergubernamentales que alude a las relaciones y transacciones cotidianas entre los componentes de distintas unidades de sistemas de gobierno territorialmente complejos. De acuerdo con WRIGHT, D., (1983,425) sus atributos fundamentales serían: la orientación hacia la resolución de problemas; ser un instrumento para comprender y actuar en un sistema político-administrativo dado desde una perspectiva estratégica; y el énfasis en los contactos y en el desarrollo de las redes de comunicaciones.

El trabajo se desenvuelve en tres partes: la primera, que presenta cuáles son los datos del entorno comunitario (estructura institucional, procedimiento decisorio, políticas asumidas, etc.) que condicionan la gestión pública en la UE; la segunda, que analiza más concretamente algunos factores y dimensiones de la gestión pública intergubernamental en ese mismo ámbito; y, la tercera, que alude al proceso de reforma que actualmente planea la Comisión.

## **I.- PARTICULARIDADES DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA.**

Antes de entrar a tratar los aspectos específicos que definen la gestión pública intergubernamental en el marco comunitario, bueno será que, haciendo un sano ejercicio de relativismo, demos cuenta de algunos factores particulares de la configuración de este artefacto de gobernabilidad que es la UE. Entre otros, nos centraremos en la estructura institucional, el procedimiento decisorio, las políticas públicas comunitarias, y los principios que rigen las relaciones entre la Administración comunitaria y las Administraciones nacionales (AANN).

### **I.1.- La estructura institucional y el procedimiento decisorio comunitario.**

La UE supone una novedad desde el punto de vista institucional y de procedimiento decisorio. Se ha señalado que su estructura parece desconcertante a primera vista, ya que no se acomoda a los rasgos de las organizaciones internacionales clásicas, ni tampoco a los de los Estados democráticos (MORATA 1998, 88-9).

Entre los factores de diferenciación de la UE respecto a otras organizaciones internacionales podemos citar (CRESPO 2001?):

- a) Que la Unión posee instituciones dotadas de poderes propios, aunque esto no signifique en modo alguno que el ejercicio de los mismos pueda realizarse de manera autónoma.
- b) Que, materialmente hablando, el ámbito de actuación de la UE es mayor que el propio de las organizaciones internacionales clásicas. Además, los poderes de la misma sobre las competencias comunitarizadas son más intensos. Ambas circunstancias propician un incremento, cuantitativo y cualitativo, de las posibilidades de relación entre Administraciones.
- c) La asociación, acogida de mejor o peor grado según de qué Estado miembro se trate, de la pertenencia a la organización comunitaria con la adhesión a la consecución de objetivos políticos, más o menos difusos, a largo plazo.
- d) Un proceso diferenciado de toma de decisiones que combina lo intergubernamental con lo supranacional.

Respecto a los Estados democráticos actuales sorprende la mayor complejidad de la distribución institucional de los poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo y judicial) en el escenario comunitario. En efecto, las Comunidades Europeas (CCEE) cuentan con un Parlamento, elegido por sufragio universal, que no ejerce el poder legislativo directamente, y que posee esencialmente funciones consultivas y, en algunas materias, de codecisión (aparte de las presupuestarias). La Comisión, cuya investidura es parlamentaria a pesar de emanar de un ámbito de discusión intergubernamental y no parlamentario, comparte con el Consejo de Ministros las funciones ejecutivas y con las Administraciones Nacionales las relativas a la implantación de las políticas en los EEMM. El Consejo de Ministros asume el poder normativo al máximo, en tanto que el Consejo Europeo realiza tareas de dirección política, fijando objetivos y marcando ritmos. La ubicación institucional menos polémica es la del poder judicial, que se asienta en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al máximo nivel, junto a sus colaboradores, los tribunales de justicia de los EEMM.



Desde luego, y a instancias de lo que se dirá a continuación, no debe entenderse que las diferentes fases por las que pasa el proceso legislativo y decisorio comunitario son exclusivamente responsabilidad de la Administración comunitaria; tal como especifica CASSESE<sup>2</sup>, en la red de poderes administrativos no existe una división de funciones y poderes entre instituciones comunitarias, y entre éstas y las AANN. Como los EEMM participan en todas las etapas del proceso, incluso podría cuestionarse la existencia del doble nivel de gobierno, comunitario y estatal (CASSESE 1990, 75). De ahí que el analista externo, para entender el mundo comunitario, deba realizar un esfuerzo de diferenciación entre los órganos comunitarios “independientes” –Comisión, Parlamento y Tribunal de Justicia- de los que acogen a dirigentes políticos y altos funcionarios de los EEMM, para percibir a continuación que la interacción institucional entre unos y otros está asegurada a través de una compleja y tupida red de comités (SIEDENTOPF 1990, 134). Por lo tanto, los dos niveles, existiendo y siendo diferenciables, no ocultan la realidad de las interrelaciones continuas y profundas que los atraviesan mediante órganos y lógicas que armonizan lo netamente comunitario con lo supranacional e intergubernamental.

Por otra parte, el continuo flujo de contactos e interacciones entre los niveles comunitario y estatal de gobierno no puede entenderse en un sentido único, según el cual las AANN intervendrían en todas las fases del procedimiento decisorio y normativo del nivel comunitario sin que éste tuviera facultades de intervención en las AANN. Lo cierto es que, a nuestro juicio, la europeización de las Administraciones debe entenderse en un doble sentido: la Administración comunitaria integra elementos de las AANN, y éstas, por su parte, asumen cambios orgánicos, procedimentales y lógicas exógenas provenientes del nivel comunitario que paulatinamente pueden modificar las culturas administrativas nacionales. Es éste un aspecto insuficientemente estudiado, ya que si bien la integración se asocia a cambios estructurales (económicos, políticos, etc.) muy rara vez se analiza que las interacciones político-administrativas dentro de la UE son generadoras de valores importantes y de una cultura propia<sup>3</sup>.

Asimismo, las políticas europeas no son exclusivamente el resultado de la negociación y ajuste mutuo entre Estados e instituciones comunitarias, sino de las evoluciones de un proceso complejo en el que están envueltos diferentes tipos de actores, institucionales y no institucionales, gubernamentales y no gubernamentales (GOMÀ y SUBIRATS 1998, 34), de ahí la importancia que debe prestarse también a los grupos de interés y de presión.

Podemos decir que la gobernabilidad comunitaria europea no escapa a las tensiones y desafíos constatados por la OCDE<sup>4</sup> en diversos Estados, y que afectan muy particularmente a la gestión pública. De esta forma, estamos en presencia de un sistema político-administrativo complejo y fragmentado, con un número creciente de actores, de gran diversidad, con niveles de Administración interdependientes entre los cuales cada vez es más difícil aislar responsabilidades respecto a un segmento material concreto, puesto que existe un reparto de funciones en materia de concepción, ejecución y evaluación de las diferentes políticas. Aun así podemos atisbar ciertas diferencias en la incidencia que cada nivel de gobierno tiene respecto a las diferentes políticas, como veremos en el apartado siguiente.

## **I.2.- Políticas públicas, administraciones nacionales y Unión Europea.**

Las AANN, desde la correspondiente adhesión a las CCEE de sus respectivos Estados y con especial intensidad en los últimos años, están sometidas a un proceso de europeización de sus políticas. Por “europeización” entendemos el desplazamiento de procesos de gobierno<sup>5</sup> hacia las CCEE. Esta nueva

<sup>2</sup> CASSESE, S., (1985), p. 42 y ss.

<sup>3</sup> Véase SPANOU, (1999), p. 42.

<sup>4</sup> Véase OCDE, (1997).

<sup>5</sup> El desplazamiento de capacidades de gobierno alude a la transición de facultades sobre la edificación de sistemas regulativos, el diseño de políticas y, finalmente, la gestión de programas y servicios.

dimensión repercute en qué cosas se hacen desde los poderes públicos, así como quién las hace, sin obviar cómo son hechas. Es decir, nos encontraríamos ante una nueva dimensión que nos obligaría a razonar en términos de instituciones, actores y símbolos (*polity-politics*), así como de procedimientos y actuaciones públicas en sentido estricto (*policy-making*)<sup>6</sup>.

### 1.2.1.- Análisis de políticas públicas, políticas comunitarias y gestión intergubernamental.

Una reflexión detenida sobre las políticas afectadas por la europeización, nos permitirá obtener algunas conclusiones de utilidad a fin de delimitar la actuación de las CCEE desde una perspectiva de análisis de políticas públicas, así como desde la esencia material de las mismas.

La consideración de las políticas comunitarias en tanto políticas públicas nos permite utilizar el utillaje conceptual y analítico que desde hace años la doctrina ha venido construyendo en torno al análisis de políticas públicas. Es conocido que este enfoque recoge un conjunto de actividades (definición de los problemas, acceso a la agenda pública, procesos de negociación, toma de decisiones, implantación, control y evaluación...) que sigue una lógica globalmente secuencial que nos permite hablar de varias fases<sup>7</sup>. A los efectos de nuestro análisis, y aun a riesgo de una excesiva abstracción, baste aludir a la existencia de una fase de formulación de políticas, otra de implantación de las mismas, y una tercera de control/evaluación.

Por otra parte, el análisis de políticas públicas superpone a la lógica secuencial un elenco de dimensiones que entrarían en juego en las diferentes actuaciones públicas: se trata de las dimensiones simbólica, de estilo, sustantiva y operativa. A la vista de estos elementos conceptuales es de interés recordar aquí que la gestión intergubernamental y la gestión pública en general se realizan esencialmente en los entornos de la implementación<sup>8</sup> de las políticas (es decir, en la fase de aplicación y de acuerdo con la dimensión operativa, que es aquella que considera en esencia los modos y valores de gestión) y que por lo tanto sería sugestivo analizar en qué medida la UE interviene en los mismos.

La respuesta es meridianamente clara: la UE interviene en el diseño de regulaciones, supranacionales e intergubernamentales, de carácter estratégico para las políticas públicas europeizadas (y aun en cada una de ellas con diferente incidencia); así mismo realiza controles/evaluaciones de la aplicación de algunas de las mismas mediante diferentes instrumentos (piénsese en los fondos) y financia. De la misma manera, se centra en las dimensiones simbólicas, de estilo y sustantivas<sup>9</sup>, y no tanto en la operativa entre otras consideraciones porque la implantación de las políticas se efectúa excepcionalmente de modo directo por los órganos comunitarios, siendo lo habitual la implantación a través de los órganos correspondientes de las AANN. GAMERO (1993, 195 y ss.) lo explica de manera clarificadora y gráfica (aunque un tanto reduccionista) cuando anota que el mecanismo comunitario de producción normativa responde al sistema de "lanzamiento jurídico", según el cual los Estados ejecutan lo establecido por las instituciones comunitarias ya que la Comunidad sólo tiene capitalidad, contando con una casi total descentralización ejecutiva en ausencia de desconcentración periférica.

<sup>6</sup> En GOMÀ y SUBIRATS (1998), p. 390.

<sup>7</sup> Desde luego, esto no significa que pueda realizarse una distinción rígida de las diferentes etapas o fases siguiendo criterios estrictamente cronológicos, toda vez que los diferentes actores intervienen en las diferentes etapas creando una complejidad relacional importante, tanto desde un punto de vista material como a partir de las previsibles modificaciones de las actuaciones y de las racionalidades de los intervinientes.

<sup>8</sup> En este trabajo utilizamos, con independencia de su origen, indistintamente los términos "implantación", "instrumentalización" e "implementación" de políticas. Entendemos por ellos tanto la ejecución normativa del derecho comunitario (en su caso), como la netamente administrativa. Por otra parte, y frente a algunos autores que otorgan indirectamente un menor valor político a la implementación respecto a otras fases, concebimos ésta, con BULLER y HOGGART (1998, 163-4), como un proceso político tan importante como la negociación y formulación.

<sup>9</sup> A modo de ejemplo, es curioso observar cómo estas dimensiones pueden percibirse en BULLER y HOGGART (1998, 159-160) cuando los autores se refieren a las acciones de la Unión Europea como actor ambiental, y aluden a que la Unión crea y diseña legislación ambiental, la hace respetar, negocia con terceros actores (nacionales e internacionales) sobre medioambiente, y potencia la política medioambiental como un área política emergente.

Por otra parte, no puede decirse que la UE tenga la misma capacidad de regulación para todas las políticas<sup>10</sup>. En efecto, esa capacidad es especialmente escasa en las políticas de transporte, energía, investigación y desarrollo, y sociales. También es pertinente diferenciar entre las políticas meramente regulativas, que no implican directamente una transferencia económica de recursos y que se limitan a describir lo que otros deben hacer (esta modalidad es especialmente adecuada para un marco institucional como el comunitario), de aquellas otras que implican programas de transferencia de recursos.

El grado de incidencia de la UE es variable de acuerdo con los diferentes ámbitos intergubernamentales y su desarrollo a lo largo del tiempo. Podemos decir que la incidencia es: alta, cuando se trata del gobierno de la economía -política fiscal, industrial, energética y laboral (para ésta última la incidencia es algo menor)-; media/baja, cuando se trata de las políticas del estado del bienestar -sanidad, educación, protección social y vivienda-; y media/alta, para las áreas políticas emergentes -medioambiental, inmigración, telecomunicaciones, igualdad de género y lingüística (para esta última la incidencia es baja<sup>11</sup>)-.

### 1.2.2.- La articulación de la Administración comunitaria con las AANN.

A los ámbitos intergubernamentales citados, a efectos analíticos, debería agregarse, a nuestro juicio, otro ámbito: el de las intervenciones sobre las AANN, ya sea a través de la transmisión de los recursos necesarios para la acción pública o, muy singularmente, a partir de elementos que impliquen efectos para la estructuración, gestión y procedimientos de las mismas. Para comprender la escasa incidencia de la regulación comunitaria sobre las AANN, desde esta última perspectiva sugerida, debemos remitirnos a algunos de los principios y criterios que articulan e informan las relaciones entre ambos niveles de gobierno, el comunitario europeo y los nacionales. Nos referimos a los principios de coordinación/cooperación, autonomía institucional y subsidiariedad.

#### a) *El deber de colaboración/cooperación.*

El fundamento jurídico del deber de colaboración se encuentra en el artículo 5 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Con él se pretende que los EEMM, y por lo tanto sus Administraciones, presten una total colaboración para el cumplimiento de las obligaciones propias del derecho comunitario, absteniéndose de toda medida susceptible de poner en peligro la realización de sus objetivos. Cabe hablar, como hace MORATA<sup>12</sup>, de una *Bundestreu* comunitaria similar a la alemana, basada en la obligación de los EEMM de respetar los compromisos adquiridos cuando ponen en práctica las políticas comunitarias. Esta traslación del concepto de lealtad federal se instala en el marco del federalismo cooperativo, entendiendo en este caso por "federalismo" no el establecimiento de un Estado federal, sino la materialización de un conjunto de relaciones entre niveles de gobierno en el decurso de la vida política comunitaria.

#### b) *El principio de autonomía institucional.*

Se trata de un principio de construcción jurisprudencial que ha sido reiterado numerosas veces por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Este principio implica que las medidas necesarias para la aplicación del derecho comunitario en los ordenamientos nacionales deben ser tomadas y asumidas, en el marco de los EEMM, por aquellas instituciones nacionales que corresponda de acuerdo con sus propios procedimientos y distribución interna del poder. Es lógico que así sea, ya que las Comunidades no se han

---

<sup>10</sup> Véase *infra*, apartado II.1.2.

<sup>11</sup> Lo anterior procede de GOMÀ y SUBIRATS (1998), pp. 393 y 394.

<sup>12</sup> En MORATA, F., (1998), pp. 100-101.

provisto de “un ejército de funcionarios dispuestos a actuar en los más remotos rincones de cada uno de los Estados miembros...” por lo que cada uno de ellos las aplicará apoyándose en sus propios agentes y utilizando la organización interna constitucionalmente prevista<sup>13</sup>. Lo que significa, pura y simplemente, que las Comunidades Europeas no están interesadas en cual sea la organización administrativa interna de cada uno de los Estados, ni en si existe un régimen de distribución territorial del poder político-administrativo<sup>14</sup>, sino en que sus disposiciones sean efectivamente cumplidas<sup>15</sup>.

### c) *El principio de subsidiariedad.*

La indiferencia de las instituciones comunitarias respecto a la distribución interna del poder de los EEMM que había presidido la construcción comunitaria desde sus inicios, se ha ido relativizando en los últimos años mediante la inclusión en el Tratado de la Unión Europea (TUE) del principio de subsidiariedad<sup>16</sup> y la creación de una nueva institución: el Comité de las Regiones.

El principio de subsidiariedad puede entenderse de dos formas: horizontal y vertical. La subsidiariedad horizontal alude al hecho de que las Administraciones Públicas sólo deben actuar allí donde los actores privados no puedan o no quieran actuar de forma eficaz; y la vertical se asienta en la consideración de que una autoridad superior sólo debe actuar allí donde otra autoridad inferior no pueda hacerlo de modo satisfactorio<sup>17</sup>. Es esta última concepción de subsidiariedad la que ha sido recogida en el TUE, aunque de manera simplificada, toda vez que en el ámbito comunitario sólo opera entre dos niveles, el comunitario y el estatal, excluyéndose el resto de Administraciones que puedan ser concernidas: las regionales y locales.

Por otra parte, el TUE declara que “en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad”. De ello se sigue que hay un ámbito excluido de la aplicación del mismo (el de las competencias exclusivas de la Comunidad), y otro, conformado por el resto de competencias y asuntos, en el que al menos hipotéticamente se podría producir la intervención de la Comunidad con arreglo al principio de subsidiariedad. De todas formas, tal como reconoce SOBRINO HEREDIA, “la aplicación del principio de subsidiariedad reposaría en tres criterios cumulativos: necesidad, eficacia y proximidad”<sup>18</sup>.

Para finalizar este epígrafe, cabe recordar que el principio que venimos tratando equivale a un criterio de distribución de competencias asociado a sistemas federales, según el cual los niveles superiores de gobierno sólo intervendrían cuando los inferiores no estuvieran en condiciones de hacerlo con eficacia<sup>19</sup>.

Como conclusión, puede establecerse que la Administración comunitaria, por regla general, no es ejecutiva, dependiendo la instrumentación de las políticas de las AANN. Sus funciones se limitan a la formulación, supervisión, inspección y control, y, en ocasiones, a la realización de subvenciones intergubernamentales.

<sup>13</sup> Así lo estima FERNÁNDEZ TOMÁS, A., (1996), pp. 174-177.

<sup>14</sup> Con todo, en la Cumbre de Niza (diciembre de 2000) se ha planteado la posibilidad de que en el año 2004 se produzca una Conferencia, de alcance comunitario europeo, para intentar delimitar competencias entre los diferentes niveles de gobierno en la Unión Europea. Dicha Conferencia, propiciada a instancia de los Länder y de nuestras Comunidades Autónomas, vendría a poner en entredicho el principio de autonomía institucional.

<sup>15</sup> El derecho comunitario debe cumplirse tanto si la ejecución es netamente administrativa, como en el caso en que con carácter previo se exija una ejecución normativa, estando ésta o no transferida a los poderes nacionales o subnacionales correspondientes.

<sup>16</sup> El principio de subsidiariedad es mencionado varias veces en el TUE, pero es sobre todo en el artículo 3.B) donde se consagra como principio general.

<sup>17</sup> Repárese que no se trata en sentido estricto de un reparto de políticas por nivel de gobierno, sino como explicitan GOMÀ y SUBIRATS (1998, 391), de “una asignación intrasectorial de confluencia intergubernamental de capacidades de gobierno sobre la mayoría de las políticas, basada en criterios funcionales de reparto de papeles”.

<sup>18</sup> SOBRINO HEREDIA (1997), p. 91.

<sup>19</sup> MORATA, (1998), p.102.

## II.- GESTIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA.

Una vez conocidos algunos de los elementos que condicionan la gestión pública intergubernamental en la UE, podemos abordar el objeto central de nuestro estudio y analizar algunas de sus dimensiones más relevantes: la regulación, las subvenciones intergubernamentales, las relaciones centro/periferia y la convergencia político-administrativa, la capacitación intergubernamental, la implementación de políticas, algunos mecanismos de coordinación, y la gestión en red.

### II.1.- La regulación.

#### II.1.1.- Importancia, diversidad y complejidad.

El sistema comunitario de regulación es un elemento del máximo interés para la gestión intergubernamental por su importancia intrínseca, diversidad y complejidad.

La importancia le viene dada por el hecho de crear y modificar las relaciones entre las instituciones político-administrativas y sus respectivas sociedades; por la circunstancia de hacer nacer y alterar el equilibrio entre las instituciones comunitarias y los EEMM; y, por último, por la constatación de que el estilo de formulación del derecho comunitario altera la naturaleza de la política de que se trate<sup>20</sup>.

La diversidad se asocia no solamente a la dificultad material de regular en más de 20 áreas distintas, sino también a la existencia de diferentes instrumentos de regulación, entre los que cabe citar, sin querer ser exhaustivos, los tradicionalmente conocidos (tratados, reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones) pero también otros complementarios (por ejemplo los planes de acción) e incluso la incorporación paulatina de determinados principios que informan la actividad normativa comunitaria (piénsese en el de "desarrollo sostenible", y en la importancia de la jurisprudencia comunitaria).

Desde luego, el retrato no quedaría completo si no aludiéramos a la complejidad de gestión que añade la existencia de diferentes políticas comunitarias especializadas, con diferentes grados de europeización, y que utilizan diferentes herramientas de normación.

#### II.1.2.- Políticas comunitarias y regulación.

Siguiendo a GOMÀ y SUBIRATS<sup>21</sup> (1998, 392 y ss) podemos hacer diferencias entre las políticas públicas comunitarias de acuerdo con el tipo de europeización realizado (si la intensidad de dicha europeización ha sido alta, media o baja, y si en la misma se ha intervenido de forma extensiva, sobre la política en su conjunto, o de manera selectiva, sobre algún aspecto concreto) y los instrumentos utilizados en su europeización.

De esta manera nos encontramos con tres tipos de segmentos de políticas:

- a) Altamente europeizado, ya sea de manera extensiva (política industrial, energética, medioambiental y de telecomunicaciones) y cuya integración se ha realizado a través de directivas; o de manera selectiva (política fiscal y de inmigración), cuya integración se ha intervenido mediante disposiciones normativas del Tratado.

<sup>20</sup> En este sentido BULLER, H.; y HOGGART, K., (1998, 154-5), indican, refiriéndose a las políticas de medioambiente de la Unión Europea, que los valores socioculturales se reemplazan por una formulación normativo-jurídica, mientras que los estándares de calidad que se establecen no parten de códigos de buenas conductas, sino de parámetros idealizados.

<sup>21</sup> Aun asumiendo las rigideces que se desprenden de cualquier taxonomía, y las naturales dosis de cambio asociadas a la dinamicidad de la construcción europea, consideramos su esquema suficientemente ilustrativo. De esta manera, es previsible que la ratificación y entrada en vigor del Tratado de Niza modifique algunos aspectos de la situación actual.

- b) Medianamente europeizado, donde de acuerdo con la incidencia normativa comunitaria en las correspondientes políticas pueden distinguirse las que han sido objeto de programas de acción europeos con escasa o nula dimensión legislativa (políticas activas de empleo y políticas de igualdad de género), de aquellas para las que existen regulaciones europeas de carácter no vinculante (políticas de protección social), o, finalmente, de aquellas cuya europeización ha provocado importantes respuestas de adaptación en el ámbito estatal (política sanitaria y de mercado de trabajo).
- c) Escasamente europeizado, que integraría políticas que prácticamente no han sufrido el efecto de la elaboración normativa comunitaria (política educativa, de vivienda y lingüística), y cuyos núcleos de decisión y aplicación se encuentran vinculados a los poderes nacionales y/o subnacionales.

### II.1.3.- Integración negativa y positiva.

Otra forma de ver la complejidad de la regulación comunitaria, abstrayéndose del laberinto material de las políticas individualmente consideradas, es la asociación de la actuación normativa de la Unión a determinados aspectos relacionados fundamentalmente con la creación, o corrección, de los mercados, y de sus posibles implicaciones para una adaptación adecuada tanto a un entorno globalizado como a una perspectiva de gestión multinivel, no exenta de consideraciones de legitimidad democrática. Esa manera de ver se concreta mediante los conceptos de integración positiva y negativa. Su definición previa nos permitirá posteriormente obtener algunas consecuencias desde una perspectiva de gestión.

De acuerdo con SCHARPF (2000, 59), "la integración negativa se refiere a la eliminación de los aranceles, restricciones cuantitativas y otras barreras al comercio u obstáculos a la competencia libre y no distorsionada", mientras que la integración positiva alude a "la reconstrucción de un sistema de regulación económica en el nivel de la unidad económica más amplia". Con todo, y a riesgo de ser un tanto simplificadoros, podemos considerar la primera como las intervenciones políticas y económicas tendentes a la creación de mercados, en tanto que la segunda podríamos identificarla con las intervenciones políticas y económicas orientadas fundamentalmente, aunque no exclusivamente, a la corrección de los mismos.

### II.1.4.- Regulación y rendimiento.

Es difícil saber en qué medida la gestión de un modelo de regulación aporta rendimiento a un sistema político-administrativo. Para ello haría falta la elaboración de estudios empíricos en que fueran muy bien definidos los indicadores de rendimiento susceptibles de medir los resultados causalmente derivados de la elección de un modelo regulativo u otro, con independencia de otras posibles concausas. No obstante, sí puede realizarse una primera aproximación a partir de algunos de los criterios que ha aportado la OCDE (1997), adaptándolos al ámbito comunitario. Un examen detenido nos permitirá cuestionar algunos de los lugares comunes.

En primer lugar, es lógico pensar que ha de obtenerse una mejora del rendimiento si se mejora la comunicación, la coordinación y por tanto, trasladado a nuestro ámbito, si se vincula a los diferentes niveles de gobierno en el proceso de adopción de decisiones y de ejecución del derecho comunitario. Como algún autor ha hecho notar<sup>22</sup>, los procesos de negociación y concertación de intereses entre niveles de gobiernos y actores privados que se producen en el escenario comunitario propician que las decisiones adoptadas sean superiores a las que los EEMM serían capaces de tomar aisladamente, en la medida en que se acercan al óptimo paretiano, pues han superado obstáculos importantes hasta llegar a constituir acuerdos negociados. Pero, por otra parte, también es posible defender que el modelo comunitario de adopción y ejecución de decisiones políticas, al privilegiar la decisión conjunta así como la obtención del consenso, penalizando seriamente las opciones radicales, conduce a un modelo presidido por la negociación a la baja y, probablemente, por la adopción de decisiones subóptimas<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> SCHARPF, F.W., (2000), p. 202.

<sup>23</sup> Véase MORATA, F., (1998), p. 104.

Más clara, sin embargo, es la existencia de una responsabilidad compartida, en lo referido a la fase de creación del derecho comunitario y de aplicación del mismo, entre la Administración comunitaria y las AANN (aunque conviene no olvidar el papel de las constelaciones de actores no gubernamentales). Si nos centramos en la fase de aplicación, es interesante resaltar que los actos comunitarios más importantes que favorecen dicha responsabilidad compartida son las directivas, toda vez que, como es sabido, exigen una acción previa (la transposición) por parte de los EEMM<sup>24</sup>.

Acaso la gestión más determinante, por sus resultados, desde el punto de vista regulativo ha sido aquella afianzada en la integración negativa. Ésta ha sido utilizada para liberalizar y privatizar sectores enteros de los EEMM que de otra manera habrían provocado fuertes conflictos políticos internos. En efecto, con muchas probabilidades, ningún Estado miembro hubiera podido lanzar el ataque legal al estatuto privilegiado del servicio público y de algunos monopolios, amparándose en la legislación nacional sobre competencia. Esto se logró a partir de la *constitucionalización* del derecho de la competencia a nivel europeo, con lo que la Comisión pudo utilizar sus directivas (que no exigen el acuerdo del Consejo), junto a la interpretación favorable del TJCE, para iniciar procesos contra las infracciones nacionales. De esta manera ha logrado la liberalización sucesiva de distintas áreas del servicio público (transporte aéreo, aeropuertos, correos, servicios telefónicos, etc.). Este comportamiento de la Comisión y del TJCE comporta una ventaja para los gobiernos en ejercicio de los EEMM, pues les permite adoptar decisiones evitando fuertes controversias políticas con sus respectivas oposiciones internas<sup>25</sup>. No obstante, y para ser justos, también debe consignarse que en la actualidad estamos asistiendo a una cierta limitación de la capacidad liberalizadora y privatizadora de la integración negativa y del derecho comunitario de la competencia, al incluirse en los acuerdos de Ámsterdam determinadas declaraciones y protocolos que permiten la protección de diversas áreas de servicios públicos, como, por ejemplo, los bancos públicos alemanes o los servicios públicos de radiotelevisión.

Por otra parte, la gestión derivada de la integración positiva es más limitada. Su capacidad de resolver problemas depende de la política concreta de que se trate, de los comportamientos e intereses de las diferentes constelaciones de actores, y del procedimiento de adopción del acuerdo. Así, si el interés comunitario es convergente o complementario de los intereses nacionales, la Comisión podría avanzar más audazmente en la integración de la política afectada (piénsese, por ejemplo, en la regulación de la calidad de los productos); pero si, por el contrario, existe posibilidad de veto y los intereses son divergentes, se frenaría la adopción de acuerdos y la posible integración de la política de que se trate (así ocurre con las normas orientadas a la corrección del mercado).

#### II.1.5.- Regulación y control.

El control de la aplicación de los actos comunitarios se realiza esencialmente *a posteriori*, y en él se implican, a diferente título, las AANN, la Comisión (en tanto institución no jurisdiccional encargada de velar por el cumplimiento del derecho comunitario) y el TJCE. A pesar de que la forma de control pueda implicar, antes de llegar a una fase jurisdiccional, relaciones de comunicación, intercambio y cooperación entre la Comisión y los intereses, gubernamentales o no, afectados, no puede decirse que no se produzcan las deficiencias que se observan en los procesos de control *a posteriori* fuertemente judicializados, a saber, una predilección por la observancia detallada de regulaciones y procedimientos, y no tanto por la valoración a partir de objetivos de gestión y resultados.

Para el control sobre el terreno, en el ámbito de los EEMM, se están fomentando diversas prácticas, tal como describe SPANOU (1999, 46) para el caso griego:

<sup>24</sup> Nótese, por lo tanto, que son dichas directivas los actos comunitarios que mejor se acomodan al principio de subsidiariedad.

<sup>25</sup> Como estima SCHARPF, F.W., (2000, 38), esto pudiera explicar que la política comunitaria sea en mayor medida que la nacional resultado de la jurisprudencia. De ahí que sea curioso, y un tanto lamentable, que los políticos europeos, preocupados en demasía por cuestiones institucionales y por el proceso decisorio comunitario, hayan menospreciado, afortunadamente con alguna excepción, los análisis del impacto de la construcción jurisprudencial sobre los ordenamientos jurídicos nacionales.

- a) La creación de comités de seguimiento responsables de seguir la implantación del derecho comunitario fuera de los órganos ministeriales.
- b) La designación de consultores privados, bajo la presión de la UE, para el control de los programas operativos regionales.

## II.2.- Las subvenciones intergubernamentales.

Entendemos por subvenciones intergubernamentales el conjunto de transferencias de recursos financieros que tienen lugar entre organizaciones pertenecientes a distintos niveles territoriales de gobierno. En el caso que nos ocupa es claro que la organización que financia es la UE, en tanto que las organizaciones receptoras son las AANN (incluyendo las subnacionales).

### II.2.1.- Importancia cuantitativa.

La importancia cuantitativa de los pagos comunitarios a los EEMM es incuestionable, especialmente para aquellos países receptores de importantes sumas a cargo de los fondos estructurales y de cohesión<sup>26</sup> (véase, para el caso español, el cuadro que presenta el saldo financiero de España con las CCEE). Pero tampoco debe menospreciarse su relevancia cualitativa, de acuerdo con los aspectos que desarrollamos a continuación.

### EVOLUCIÓN SALDO FINANCIERO ESPAÑA-CCEE (Millones de ptas.)

AÑOS	APORTACIÓN ESPAÑOLA	PAGOS COMUNITARIOS	SALDO FINANCIERO
1986	110.886,0	102.480,7	-8.405,3
1987	137.363,9	175.748,6	38.384,7
1988	222.992,7	382.361,3	159.368,6
1989	305.749,6	468.334,2	162.584,6
1990	383.653,0	566.920,0	183.267,0
1991	557.095,7	953.287,5	396.191,8
1992	659.080,1	990.329,4	331.249,3
1993	750.453,2	1.146.385,3	395.932,1
1994	813.847,8	1.165.600,6	351.752,8
1995	629.070,7	1.769.118,1	1.140.047,4
1996	750.355,6	1.664.424,6	914.069,0
1997	912.064,4	1.743.789,3	831.724,9
1998*	993.482,8	1.989.698,0	996.215,2
1999*	1.029.587,9	2.097.749,7	1.068.161,8

Fuente: Dirección General del Tesoro.

\* Previsiones de caja.

<sup>26</sup> Las herramientas que materializan las subvenciones intergubernamentales son esencialmente los fondos, considerados los instrumentos para la cohesión económica y social de la Unión. En la actualidad existen cuatro tipos: el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y el Fondo de Cohesión.



## II.2.2.- Importancia cualitativa.

Cabe tener en cuenta cuatro consideraciones:

En primer lugar, es preciso recordar que en los últimos años estamos asistiendo a un incremento de la financiación intergubernamental de los diferentes niveles de gobierno, especialmente los subnacionales, lo que implica la posibilidad de aumentar los contactos entre Administraciones para encontrar objetivos, posibilidades de actuación y de gestión conjunta, así como controles que justifiquen la puesta en común de los recursos económicos. En el caso comunitario, esta circunstancia ha posibilitado no sólo un trasvase de recursos más o menos importante, sino también una modificación de la propia naturaleza de la acción pública, ya que las Administraciones financiadas se han visto obligadas a reforzar sus potencialidades de planificación y control, y a integrar comportamientos tendentes a la gestión cooperativa. Esto es coherente con el hecho de que la Comisión tenga la responsabilidad general de la ejecución del presupuesto comunitario, mientras las AANN se encargan de dos tareas básicas: participar en la ejecución de las decisiones del Consejo a través del correspondiente comité consultivo, de gestión (por ejemplo, en el ámbito agrícola), o regulador (por ejemplo, en el área de subvenciones a la microbiología); y ejecutar detalladamente y cotidianamente las decisiones financieras, tanto desde el punto de vista de los ingresos como de los gastos (así, en el ámbito agrícola gestionan las subvenciones comunitarias a las explotaciones agrarias a través de organismos especializados, ofreciendo incluso anticipos a cuenta). De esta forma, tal como explican CASSESE y DELLA CANANEA (1990, 74), citando a STRASSER, "la gestión de los gastos se caracteriza por un sistema comunitario de financiación centralizado y un sistema de pagos descentralizado".

En segundo lugar, la financiación intergubernamental comunitaria privilegia la utilización de subvenciones condicionadas frente a las genéricas, y es sabido que las transferencias de carácter condicionado son un instrumento básico para la coordinación de las políticas públicas que implican a distintos niveles de gobierno. Con este tipo de subvención, al vincularse a áreas específicas de actuación o a programas concretos, se garantizan mejor los objetivos y racionalidades comunitarios (asegurar el interés comunitario, controlar la actuación de los receptores, y mantener relaciones estables con los destinatarios) sin menoscabar los propios de las organizaciones receptoras (vincular los intereses subnacionales o nacionales al comunitario, obtener un flujo de recursos lo más abundante posible, modernizar sus organizaciones, respeto del principio de subsidiariedad, etc.).

En tercer lugar, las transferencias intergubernamentales pueden utilizarse para incrementar la capacidad europea para la resolución de problemas, en la medida en que, ante la posibilidad de un conflicto de intereses o ideologías entre gobiernos nacionales en el Consejo, son susceptibles de obtener alteraciones en las posiciones negociadoras de los más reticentes a cambio de compensaciones financieras.

Y, en cuarto lugar, y en coherencia con todo lo anterior, conviene recordar algunos de los criterios que deben observarse en la gestión de las subvenciones comunitarias y que afectan a la modificación del comportamiento interno de las AANN<sup>27</sup>. Así, pueden mencionarse los siguientes: necesidad, adicionalidad, grado de financiación requerida, la coordinación y comunicación intergubernamental e interinstitucional, control, etc.

## II.2.3.- La gestión y el control de las subvenciones.

Por otra parte, y cambiando la perspectiva, es pertinente hacer una breve referencia a la gestión de los fondos y a su control.

---

<sup>27</sup> Véase al respecto el Reglamento del Consejo nº 1260/1999 de 21 de junio, especialmente el artículo 13.

A efectos de gestión, y en aplicación del principio de subsidiariedad, la ejecución de las intervenciones corresponde a los EEMM, sin perjuicio de las competencias de la Comisión (sobre todo por sus funciones en materia de ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas). Los EEMM podrán designar “autoridades de gestión” que podrían adquirir carácter público o privado, y/o adoptar una perspectiva territorial (nacional, regional o local). Esas “autoridades de gestión” serían responsables de la eficacia y regularidad de la gestión y ejecución de los fondos, sobre todo en lo referido a la recogida de datos financieros, indicadores y estadísticas<sup>28</sup>. De esta forma, cada año deberá presentarse un informe de gestión ante la Comisión.

Por su parte, la responsabilidad de control, en primera instancia, corresponde al Estado receptor, sin perjuicio de los controles que pudiera establecer la Comisión, aleatoriamente o siguiendo algún indicio de irregularidad, durante el desarrollo del proyecto, o una vez entregado el informe anual<sup>29</sup>. El Estado afectado creará un Comité de Seguimiento para supervisar las acciones nacionales dentro de cada Marco Comunitario de Apoyo o de cada documento único de programación. Dicho Comité, que estará encargado igualmente de aprobar el informe anual antes de ser remitido a la Comisión, se constituirá de acuerdo con la “autoridad de gestión”, y, cuando proceda, integrará a representantes del Banco Europeo de Inversiones o de la Comisión Europea. Así se garantiza una composición intergubernamental plural susceptible, en principio, de realizar controles y evaluaciones de acuerdo a consideraciones técnicas y político-administrativas.

### **II.3.- Relaciones centro/periferia y convergencia político administrativa.**

Para poder realizar una cabal composición de cómo se establecen las relaciones entre la UE y los EEMM es necesario detenerse previamente, aunque sea con mucha brevedad, en el análisis del papel histórico que le corresponde en nuestros días al Estado.

#### II.3.1.- La crisis del Estado en el escenario comunitario.

En la actualidad es un lugar común la constatación de que el Estado, en tanto construcción histórica, se encuentra en una etapa de transformación y crisis. En efecto, dos procesos simultáneos cuestionan su papel histórico y su carácter de depositario de la soberanía nacional: la aparición de fenómenos nuevos cuya resolución supera las posibilidades de actuación del Estado nación tradicional, dando ocasión a intervenciones desde el ámbito internacional o supranacional; y la irrupción en muchos Estados de manifestaciones federales, regionales y locales, que permiten dar una respuesta más cercana y eficaz a determinados problemas. Ambos procesos no sólo se revelan como respuestas más interesantes a determinadas cuestiones en el plano de los rendimientos, sino que incluso, desde una posición identitaria e institucional, compiten en el plano simbólico para legitimarse ante sus correspondientes ciudadanías.

Como no podía ser de otra forma, la entrada en escena de más niveles públicos de actuación ha ido dotando de mayor complejidad al reparto de responsabilidades, sobre todo en los sectores de la educación, de la sanidad y de la protección social. Puede constatarse que se han incrementado vigorosamente las funciones compartidas, y las relaciones de interdependencia entre niveles de gobierno, y que, por otra parte, los comportamientos de unos y de otros oscilan entre la colaboración, la confrontación, la negociación y el paternalismo.

Un ejemplo que ilustra el nuevo escenario de doble erosión del Estado nacional es la política de medioambiente. Tal como escriben BULLER y HOGGART (1998, 156), “... la internacionalización de la

<sup>28</sup> Artículos 9 y 34 del Reglamento citado.

<sup>29</sup> Considérese que la Comisión puede en todo momento requerir información o sugerir observaciones al Estado afectado.

política de medioambiente altera significativamente el rol de los gobiernos nacionales y de las instituciones encargadas del medioambiente a nivel local, sobre todo en lo que se refiere a la definición de agendas ambientales, a la determinación y evaluación de la degradación y calidad del medioambiente, y a la selección de los instrumentos para una gestión ambiental efectiva, así como a la representación de las demandas de los ciudadanos”.

Todo esto, desde la perspectiva de la gestión pública, nos lleva a plantear dos problemas: por una parte, cuál es la escala política más apropiada para gestionar determinadas políticas, es decir, la cuestión de la subsidiariedad; y por otra, cuál es la escala geográfica más apropiada para hacerlo, es decir, la cuestión de la territorialidad.

En el entorno comunitario europeo se ha intentado dar respuesta desde la doctrina al reto teórico que representa la nueva situación. Acaso el enfoque empírico más importante, desde la perspectiva de integrar con más claridad la problemática de los diversos niveles de gobierno, sea el de *Multilevel Governance*. La gobernanza multinivel<sup>30</sup> concibe la integración europea como la edificación de una nueva entidad política en que la responsabilidad sobre las diversas intervenciones que incluyen las políticas públicas se encuentra compartida entre múltiples niveles de gobierno (supranacional, nacionales y subnacionales). El nivel de gobierno nacional sigue siendo el esencial, pero ya no afianzado en el concepto de una soberanía nacional cada vez más débil y erosionada, sino en el de soberanía compartida con buenas dosis de legitimidad de resultado. Esta gobernanza multinivel comunitaria permite movilizar a actores gubernamentales y no gubernamentales en la formulación e implantación de las políticas comunitarias (aunque con matices diferentes, de acuerdo con cada política), es más adecuada para aquellas áreas en que la acción pública coordinada es más eficaz y eficiente, y aboga por comportamientos que favorecen la negociación.

Finalmente, es interesante citar la existencia de varios principios articuladores de las relaciones entre la UE y los EEMM, entre los que destacan los de colaboración/cooperación, autonomía institucional, y subsidiariedad (véase *supra*, apartado 1.2.2).

### 11.3.2.- Las relaciones centro/periferia.

Entendemos por relaciones centro/periferia aquellas que se producen entre la Administración comunitaria y las AANN de los EEMM. Según explicaremos a continuación, las relaciones distan de poder establecerse en términos monolíticos, ya que ni en las actividades presuntamente centralizadas la Administración comunitaria puede actuar sin el concurso del resto, ni en las relaciones pretendidamente descentralizadas las AANN disponen de total discrecionalidad.

#### 11.3.2.1.- Una centralización decisoria muy participada.

La Administración comunitaria (fundamentalmente la de la Comisión Europea) tiene un papel muy destacado en el proceso de toma de decisiones y de elaboración de actos comunitarios, pues tiene funciones imprescindibles que le han sido reconocidas por los Tratados. Entre ellas cabe citar las competencias de iniciativa legislativa, de control del derecho comunitario, de negociación de tratados internacionales, de administración del presupuesto comunitario y de los fondos, etc. Una de ellas, y no la menor, es la de

---

<sup>30</sup> Somos conscientes de que el término “gobernanza” es un poco forzado y quizás algo alejado de la natural elegancia de nuestro idioma, pero no encontramos ningún otro más adecuado que no incurra en ambigüedades y aluda a otros fenómenos; a nuestro juicio “governance” abriga un contenido distinto al de los términos “gobierno”, “gobernación”, y “gobernabilidad”, aunque en algunos rasgos pueda ser parcialmente coincidente. Por otra parte, en nuestros días algunos autores comienzan a popularizar en la prensa el vocablo “gobernanza”, ya sea de manera apologetica (F.Lázaro Carreter) o crítica (F. Vallespín; véase su artículo en el diario *El País* de 20 de enero de 2001, titulado “Gobierno, gobernanza y responsabilidad”).

iniciativa legislativa, que conjuga más o menos armónicamente las actuaciones de la Comisión y del resto de instituciones, con complejas interacciones con las AANN y otros actores. A ello nos referimos a continuación para mostrar hasta qué punto las AANN son esenciales en el funcionamiento de la UE.

En efecto, la intervención de las AANN es determinante y exclusiva en algunas de las fases del procedimiento decisorio (por ejemplo, en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión, así como en el Coreper). Su intervención se produce no sólo en la fase de aplicación de los actos comunitarios en el ordenamiento interno (fase descendente), sino también en la etapa de creación de dichos actos (fase ascendente).

Desde el punto de vista de la fase ascendente, la participación de las AANN se torna primordial, pues la Unión no siempre dispone de recursos para obtener información sólida sobre los sectores o actores afectados por la regulación que proyecta y, aunque es cierto que puede apoyarse en los datos que le dan los propios actores, o los correspondientes grupos de presión e interés, no lo es menos que dichas informaciones pueden adolecer de un cierto subjetivismo y unilateralidad. De ahí que las AANN proporcionen a las instituciones comunitarias informaciones que les permitan verificar y contrastar la obtenida a través de otros medios<sup>31</sup>. Y, recíprocamente, para las AANN es el momento de dar a conocer, en la medida de lo posible, cuál es la situación en sus Estados de los diferentes sectores afectados, y cuáles son los aspectos más sensibles de la misma, de forma que pueda tenerse en cuenta en el proceso decisorio comunitario.

Es indudable que el conocimiento de cuál es la situación real en cada Estado del ámbito material afectado por la regulación comunitaria favorece dicho proceso, pues introduce elementos que si son tenidos en cuenta no sólo estarán sobre la mesa en las sucesivas negociaciones, sino que a la postre facilitarán la implantación del acto jurídico comunitario en los ordenamientos jurídicos nacionales afectados, es decir, en la fase descendente. No es ésta una cuestión menor, pues en el escenario comunitario el requerimiento de que la legislación comunitaria se vea desprovista, en la medida de lo posible, de obstáculos de ejecución, se hace más evidente si consideramos, como ya ha sido referido, que ésta se efectúa excepcionalmente de modo directo por los órganos comunitarios, siendo lo habitual la implantación a través de los órganos correspondientes de las AANN.

A nuestro modo de ver, ninguna de las competencias que ejerce la Administración comunitaria responde al patrón de una estricta centralización, al menos en su sentido funcional, pues incluso aquellas como, por ejemplo, las referidas a la administración del presupuesto, exigen desde el punto de vista de la recaudación, la actividad decisiva de los EEMM. Por otra parte, debe tenerse en cuenta también el freno que supone para una centralización más allá de lo razonable la asunción, desde el TUE, del principio de subsidiariedad como criterio para el reparto de funciones entre la UE y los EEMM.

### II.3.2.2.- Una descentralización ejecutiva vigilada.

En otro lugar fue puesto de manifiesto cómo la Administración comunitaria, para implantar sus actos en los EEMM, en ausencia de desconcentración periférica<sup>32</sup> cuenta con una casi total descentralización ejecutiva<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Téngase en cuenta que la institución encargada, con carácter general, de la preparación de las propuestas normativas en el pilar comunitario, la Comisión, no cuenta con los efectivos necesarios para obtener las informaciones pertinentes sobre los sectores objeto de regulación (teniendo además un buen porcentaje de sus servidores destinados a tareas de traducción). Como para comenzar un proceso de elaboración normativa se requiere establecer un diagnóstico sobre la situación de los sectores afectados, la propia institución no sólo ve con buenos ojos los contactos y la documentación que le puedan proporcionar los diferentes actores implicados así como los *lobbies* correspondientes, sino que hasta cierto punto los propicia e incentiva.

<sup>32</sup> No pueden considerarse tal las oficinas informativas que la Comisión mantiene abierta en los EEMM.

<sup>33</sup> La ejecución directa por parte del aparato administrativo comunitario es muy restringida, aunque en términos cualitativos pueda ser muy importante (por ejemplo, la aplicación de la política de la competencia).

De acuerdo con el principio de autonomía institucional, es preciso recordar que, a estos efectos, para la Administración comunitaria es indiferente cuál sea la organización administrativa interna de los EEMM, y si éstos mantienen o no un sistema de distribución territorial del poder, siempre que se apliquen convenientemente los actos comunitarios. Sin duda, la mayor discrecionalidad de las AANN se produce en la aplicación de las directivas, pues exige también su previa ejecución normativa.

En todo caso, esa descentralización ejecutiva de los actos comunitarios cuenta con importantes factores que hasta cierto punto “comunitarizan” la labor de implantación desde el punto de vista de los valores y de las actividades administrativas nacionales: por una parte, las labores de control que realiza la Administración comunitaria, que exige órganos de seguimiento y registro de datos, etc.; por otra, el hecho significativo de que algunos de los actos son financiados con cargo al presupuesto comunitario, lo que supone, en principio, que pueden utilizarse las transferencias europeas como elemento coactivo para exigir un mayor compromiso con los objetivos de los actos comunitarios; y, finalmente, la importante labor del TJCE<sup>34</sup>, tanto en su vertiente interpretativa del alcance real de las obligaciones de los EEMM afectados por el derecho comunitario, como en los correspondientes recursos de incumplimiento.

### II.3.3.- La cuestión de la convergencia de las AANN.

La convergencia de las AANN en el escenario comunitario, más allá del debate más o menos politizado que pueda despertar, es una necesidad. A ella empujan algunos factores que vamos a destacar a continuación, aunque igualmente otros actúan como rémoras. También resulta de interés intentar vislumbrar en qué consisten algunas de las mejoras que podrían realizarse, otorgando la importancia debida a la dimensión tecnológica.

#### II.3.3.1.- La necesidad de convergencia.

El proceso de integración europea exige cambios en las AANN, tanto desde el punto de vista orgánico como funcional, que permitan afrontar los retos de gestión a que dan lugar las nuevas realidades.

Desde una posición orgánica es difícil llegar a conclusiones generalizables, habida cuenta de que los efectos que la gestión del derecho comunitario ha impreso en los aparatos administrativos nacionales han respetado el principio de autonomía institucional, más allá de que en todos los EEMM existe, aunque con diversas ubicaciones institucionales, un núcleo nacional de coordinación de los asuntos europeos<sup>35</sup>.

Sin embargo, desde una perspectiva funcional, sí es fácilmente constatable que se están produciendo alteraciones profundas no sólo en las funciones que realizan las AANN, sino también en la forma de ejercerlas. Sirva a modo de ejemplo cómo la supresión de fronteras entre los EEMM obliga a redefinir las modalidades de control de los movimientos de personas y de la inspección de los flujos de mercancías, que deberán realizarse en origen o destino, pero ya no en la Administración fronteriza intracomunitaria (al menos en situaciones normales). Y, por supuesto, la reducción del número de controles obliga a que los que se realicen sean más fiables. Por otra parte, es de esperar que las AANN respondan al influjo comunitario incrementando su capacidad de previsión y planificación, respetando las normas y obligaciones, dando mayor importancia a los mecanismos de coordinación, así como a los propios de seguimiento y control.

---

<sup>34</sup> Conviene recordar aquí también la actividad de los órganos jurisdiccionales nacionales, que actúan como colaboradores del TJCE en lo referido al control de la aplicación del derecho comunitario.

<sup>35</sup> En el caso español, dicho núcleo de coordinación se ubica en el entorno del Ministerio de Asuntos Exteriores, en el eje formado por la Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea y la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

### II.3.3.2.- Factores que favorecen la convergencia.

Entre las dimensiones que coadyuvan a conseguir una mayor convergencia (ya sea de manera directa o indirecta) entre las AANN, podemos citar los siguientes:

- a) La aplicación de normas idénticas.
- b) La introducción de nuevas pautas, procesos y métodos no conocidos en algunos EEMM.
- c) La creación de mercados unificados que, como se ha puesto de manifiesto, modifica la actitud de los actores.
- d) Los “poderes implícitos” como precondiciones para que alguna norma surta sus efectos, que favorecen la creación de coincidencias en cascada.
- e) La jurisprudencia que homogeniza interpretaciones y la aplicación de los actos comunitarios.<sup>36</sup>.
- f) La necesidad de estructuras de gobierno que funcionen con vocación de continuidad, que sean multifuncionales (para adaptarse al carácter horizontal y especializado de la integración europea), y que permitan la convivencia de identidades colectivas múltiples, ya sea conforme a criterios territoriales o funcionales.
- g) Las primeras apariencias conducirían a afirmar que la situación institucional de los EEMM es demasiado divergente como para encontrar desarrollos comunes, pero aunque la heterogeneidad estructural e institucional sea grande, no es inabarcable. De acuerdo con SCHARPF (2000, 194-195), en referencia a la política social (pero el ejemplo es trasladable a otros ámbitos materiales), los Estados sociales europeos se pueden agrupar en “familias institucionales” que comparten raíces históricas específicas, orientaciones valorativas básicas, conceptos de soluciones y prácticas administrativas, y evoluciones comunes que les han obligado a afrontar situaciones similares. De esta manera, y salvando algunas situaciones mixtas, podríamos diferenciar: los Estados sociales escandinavos, los Estados continentales con transferencias sociales, los sistemas meridionales, y el modelo británico-irlandés.
- h) La constatación de que todos los EEMM son Estados de derecho y Estados democráticos. Que los países miembros sean Estados de derecho implica para sus Administraciones que deben someterse al respeto del derecho, a las reglas jurídicas, con independencia de cuáles sean las fuentes de las mismas, así como al control que sobre su cumplimiento puedan realizar los jueces. La relativa situación de preeminencia con que juega la Administración en algunos de los EEMM respecto a los ciudadanos y organizaciones privadas, no significa que puedan eludir, al menos formalmente, el cumplimiento de la norma y sustraerse, en su caso, al correspondiente control jurisdiccional. Y que dichos países sean Estados democráticos significa para las Administraciones que no solamente deben estar subordinadas al derecho, sino que también deben estarlo respecto al poder político, emanación y representación práctica de la voluntad nacional. Es impensable que las AANN actúen de manera autónoma, regidas por un autopoder que conduciría a una suerte de dictadura administrativa; muy al contrario, todas ellas están bajo la dependencia de poderes surgidos de procesos democráticos en que los ciudadanos tienen la posibilidad de definirse<sup>37</sup>.

### II.3.3.3.- Factores que frenan la convergencia.

Entre los aspectos que dificultan la obtención de una visión común, basada en las simetrías de los respectivos aparatos públicos de las AANN, podemos anotar los siguientes<sup>38</sup>:

<sup>36</sup> Ésta y las anteriores dimensiones son citadas por SPANOU (1999), p.43.

<sup>37</sup> Véase la síntesis realizada por Jean Rivero en DEBBASCH, Ch. (Dir.) (1988), pp.299-300.

<sup>38</sup> De acuerdo con CRESPO (2001?).

- a) La no existencia de una noción unitaria de Administración Pública para las instituciones comunitarias. La interpretación comunitaria se orienta hacia criterios funcionales, que pueden modificarse con el paso del tiempo y de acuerdo con los segmentos materiales que se consideren.
- b) Los textos comunitarios hablan fundamentalmente de “Estados” (aunque también de “Entes” y “Autoridades”) de una manera indiscriminada, como si dicho término pudiera ser intercambiable por el de AANN; abundando un poco más, puede decirse que el término “Administración” se reserva para hacer referencia a las Administraciones subnacionales o a la propia organización administrativa comunitaria.
- c) El carácter polisémico de la noción “servicio público”, que una vez designa al organismo productor del servicio, mientras que otras se refiere a la misión de interés de general que se confía al organismo. Esa confusión puede incrementarse en la medida en que a veces tiende a utilizarse impropriamente la palabra “servicio público” como equiparable a “sector público”, siendo además la apreciación de éste último variable de acuerdo con las tradiciones y culturas administrativas de los distintos países.
- d) La no existencia de una definición parangonable de “Administración Pública” en los distintos EEMM, diferenciándose tanto en la extensión orgánica de lo público como en los regímenes jurídicos y procedimentales de funcionamiento. Lo que, por otra parte, es coherente con el principio de autonomía institucional.

#### II.3.3.4.- Algunas acciones a emprender hacia la convergencia.

La convergencia administrativa no es sólo un imperativo de los tiempos, al que coadyuvan no pocas circunstancias del entorno contingente en que se mueven nuestras Administraciones, sino que puede ser objeto de un conjunto de acciones planificadas y bien definidas, como las que a continuación se detallan.

- a) Reforzar la puesta en común de medios y recursos. Si las AANN convergen a efectos funcionales, y si además los nuevos requerimientos de la integración europea modifican no sólo sus áreas de intervención pública sino también la propia manera de intervenir, podemos afirmar que es pertinente un reforzamiento de la puesta en común de medios y recursos. Esto implica, claro está, una coordinación de la acción conjunta de las respectivas AANN, ya que, por ejemplo, no puede concebirse la realización por parte de los EEMM de las funciones aduaneras, en un territorio basado en la libre circulación, de manera unilateral y desconectada de los servicios administrativos afectados en el resto de Estados.
- b) Fomentar el carácter impulsor de fórmulas y valores de gestión por parte de la UE. Habida cuenta de la capacidad difusora de las CCEE de determinadas maneras y valores de gestión de los asuntos comunitarios a nivel intraestatal, bien podría reconocerse su función catalizadora en la medida en que han favorecido la creación o desarrollo de algunas figuras administrativas (territoriales y no territoriales) de gran importancia. Mención especial merece la creación, consolidación o desarrollo de figuras que alientan la descentralización. En efecto, recuerda SPANOU (1999, 44-45), cómo la política regional europea y los fondos estructurales presentan “un aspecto de creación de instituciones que induce a ir hacia una convergencia limitada”, así como que la creación y consolidación de las regiones en Grecia subraya hasta qué punto “la necesidad de una mayor eficacia de la implementación y gestión de los proyectos subvencionados por la CEE ha actuado como forma de presión a favor de responsabilidades en sentido opuesto al centro”. Este proceso se ha potenciado más si cabe desde la institucionalización del Comité de las Regiones y Entes Locales, y la asunción del principio de subsidiariedad, por el TUE. Sea como fuere, lo cierto es que hoy una buena parte de los EEMM cuentan con un reparto territorial del poder, ya sea mediante fórmulas federales, autonómicas o regionales (con sus correspondientes variantes) cuya implantación no habría tenido el mismo desarrollo cuantitativo y cualitativo sin el concurso de las acciones de las CCEE.

- c) Necesidad de invertir en tecnología. La acción administrativa conjunta e integrada exige fuertes inversiones en nuevos medios tecnológicos que faciliten la gestión conjunta y la interacción entre la Administración comunitaria y las de los EEMM. De esta manera, debe proseguirse y potenciarse más el camino emprendido en las líneas siguientes: homologación de los recursos técnicos, buscando la compatibilidad de los mismos y la realización de economías de escala, lo que sin duda requiere que se siga trabajando en el establecimiento de estándares, normas y certificaciones armonizados; configurar redes europeas de comunicación; establecer fuentes informáticas comunes (bancos y bases de datos); aumentar las inversiones en nuevas tecnologías de la información y comunicación; y, sobre todo, no olvidar la capacitación de las personas que han de servirse de los recursos anteriores. Entre las acciones de cooperación que se han financiado en los últimos años podemos destacar dos: Euromethod, cuyo objetivo es establecer una metodología común de planificación y desarrollo de los sistemas de información para las AANN; e Insis, que intenta aplicar las tecnologías de la información para dar solución a los problemas de comunicación entre las instituciones comunitarias y los gobiernos de los EEMM. Tampoco debe olvidarse que esas nuevas tecnologías tienen que servir para mejorar el servicio a los ciudadanos, de ahí que una de las iniciativas de la Comisión se titule "eEurope. Una sociedad de la información para todos" y fije objetivos de dominio de la tecnología de la información e internet para los EEMM y la Comisión con el fin de ofrecer un mejor servicio. En este sentido, en 1995 la Comisión creó el sitio web "Europa", que actualiza continuamente y que hace funciones de nuevo sistema de información/comunicación con los ciudadanos (en noviembre de 1999 registró más de 100 millones de accesos). La Comisión cuenta además con un sistema de Intranet llamado "Europa Plus".

#### **II.4.- La capacitación intergubernamental de los empleados públicos de los niveles de gobierno comunitarios.**

A continuación vamos a realizar una reflexión sobre por qué es necesaria una capacitación intergubernamental para los empleados públicos de la UE, así como de los EEMM, para después destacar algunas de las acciones que se han emprendido a nivel nacional y, sobre todo, a nivel comunitario.

##### II.4.1.- La necesidad de la capacitación intergubernamental de los empleados públicos.

Es curioso observar el contraste entre el relativo desconocimiento que posee la doctrina respecto a los empleados nacionales y comunitarios (quiénes son, qué motivaciones tienen, cuáles son sus valores permanentes, cómo han sido reclutados y seleccionados, qué posición mantienen respecto a la independencia de la Comisión, etc.), encargados de la gestión y aplicación de los programas comunitarios, y la frecuente aseveración de su importancia para conseguir los objetivos de las políticas comunitarias. Al requerir la gestión intergubernamental comunitaria de políticas que la consecución de los objetivos descanse en fórmulas basadas en la acción conjunta y la gestión indirecta, es decir, en la actuación de actores distintos de quienes conciben y, en ocasiones, financian los programas, toma relevancia conocer cuáles son las características del capital humano con que contamos.

La capacitación se configura quizás como el elemento principal de ese capital humano que constituye el recurso escaso y estratégico de toda organización, pero no puede ser dissociada, en el entorno comunitario, de los siguientes aspectos:

- a) La exigencia de capacitación técnica, pues la calidad de los programas se basa en los conocimientos técnicos y en las aptitudes de las personas que participan en el proceso de producción de políticas públicas, que, como es sabido, son esencialmente (pero en modo alguno exclusivamente) empleados públicos comunitarios y de las AANN.



- b) Los empleados comunitarios y de las AANN participan en un proceso interdependiente de producción de políticas que se basa en el intercambio de conocimientos técnicos, pero también en la búsqueda de un consenso complejo, pues debe integrar intereses intergubernamentales<sup>39</sup>, supranacionales y de los correspondientes grupos de interés o presión. Por lo tanto ha de considerarse seriamente otorgar una dimensión de multinacionalidad y multiculturalidad a la formación de los empleados públicos intervinientes, procediendo además a una inmersión en un conjunto de valores tendentes a la cooperación y al consenso. Esto supone que, aparte de los conocimientos técnicos, idiomáticos y del procedimiento comunitario europeo, se esté constataando la aparición de una nueva cultura en el personal público de los EEMM y de las instituciones comunitarias: la que radica en pensar en términos comunitarios europeos, asumiendo el reflejo europeo en todas las fases y momentos por que pueda pasar la gestión de una intervención pública<sup>40</sup>.
- c) Lo anterior cobra mayor relevancia si cabe al asumir la importancia de las relaciones informales. Tal como reconoce la OCDE (1997), los modos de colaboración informal desempeñan un papel importante en la gestión pública. Esto sin duda es más pronunciado para la gestión intergubernamental comunitaria, pues potencia la consulta y la negociación a diferentes niveles tanto para la concepción, como para la implantación y control de los actos comunitarios. Como explica SPANOU (1999, 47-48), refiriéndose a la ejecución de directivas en Grecia, la implantación ha generado un incremento de las relaciones formales y, sobre todo, informales, entre los burócratas y los sectores afectados (los "clientes externos") así como entre los burócratas de diferentes servicios públicos. Las relaciones personales son operativas en este caso ya que permiten superar la fragmentación de los servicios públicos, y así cumplir las formalidades de la implantación de los actos comunitarios, pero por otra parte integra una nueva línea de incertidumbre dado el carácter extremadamente contingente de los ajustes informales y las iniciativas ad hoc.

#### II.4.2.- Algunas acciones para la capacitación intergubernamental.

Podemos diferenciar las que han sido emprendidas a iniciativa de los EEMM, de aquellas cuya concepción es responsabilidad de las instituciones comunitarias.

##### II.4.2.1.- Iniciativas a nivel nacional.

Para comprender la exigua importancia, tanto desde el punto de vista de la cantidad como de la calidad, de las acciones realizadas a iniciativa del nivel nacional (especialmente en España), es imprescindible aludir brevemente al modo de gestión asumido para los asuntos comunitarios europeos por la Administración nacional concernida. En nuestro caso, lo que ha primado ha sido un tratamiento sectorializado de las políticas públicas comunitarias, correspondiendo al servicio nacional afectado su gestión de acuerdo con el reparto interno de funciones. Los mecanismos coordinadores a nivel nacional pierden, en cierto sentido, su carácter en la medida en que se potencia, sobre todo en las primeras fases del procedimiento decisorio comunitario y en la ejecución de los actos, un tratamiento muy técnico, basado en criterios muy específicos, y no tanto en la percepción del reflejo europeo al que antes aludíamos. A esto cabría agregar que la composición de la Representación Permanente de España ante la UE también refleja esa especialización departamental, que agudiza la visión sectorial

<sup>39</sup> Con matices, en función de si el procedimiento de toma de decisiones privilegia la unanimidad, la mayoría cualificada o la simple.

<sup>40</sup> De esta manera justo es reconocer la pertinencia de la interpretación de SCHARPF (2000, 215) que estima que las pautas de relación entre los EEMM se están transformando en interacciones reflexivas entre miembros de una comunidad de Estados conscientes de su interdependencia, de su vulnerabilidad común, y de su obligación de tener en cuenta el impacto que los intentos de solucionar sus propios problemas puede tener en otros.

y fragmentaria de los asuntos comunitarios, al incluir agregados que tratan específicamente los asuntos que afectan a sus departamentos respectivos.

A la vista de lo anterior no sorprenderá que buena parte de las acciones en los EEMM se haya limitado a la organización de cursos de derecho comunitario y sobre las CCEE. En España, algunos tienen una tradición que se remonta a varios lustros antes de que España formara parte de las CCEE, como es el caso del que se imparte en la Escuela Diplomática. Pero, en general, la formación adolece de un contenido intensamente jurídico-institucional, menospreciando aspectos relevantes para comprender el entramado comunitario, cuales son los politológicos, sociológicos y de gestión<sup>41</sup>.

Lo mismo cabe aducir de las modificaciones que se han realizado en los últimos años en el contenido de las pruebas selectivas para el acceso, o provisión, de puestos en las Administraciones Públicas españolas, incluyéndose algunos temas sobre UE que privilegian de nuevo la visión formalista, dando excesiva importancia a lo meramente institucional (descripción de funciones) y jurídico (derecho comunitario) y no explicando convenientemente el procedimiento decisorio comunitario con todas sus complejidades, actores y racionalidades. Por otra parte, se ha venido comentando en los últimos años la posibilidad de que para acceder a la función pública en cualquier Estado miembro, sea requisito poseer un certificado o diploma que asegure el conocimiento de algunas cuestiones comunitarias básicas.

Algunas acciones formativas especializadas se suelen realizar en las fechas cercanas a la Presidencia de España del Consejo de la Unión, ya que ésta requiere un contingente más elevado de personal diplomático (durante la primera presidencia española incluso se tuvo que movilizar personal jubilado) que conozca con precisión cuáles son las funciones que han de asumir en sus tareas de presidencia de los diferentes grupos de trabajo y comités.

Además, algunos países, como el Reino Unido, proporcionan becas a estudiantes para que puedan conocer de cerca las condiciones en que se realizan las tareas comunitarias europeas, dando la opción a su fin de que algunos de ellos puedan quedarse a trabajar en los servicios correspondientes. Por otra parte, esos estudiantes cuentan con un programa de perfeccionamiento, adaptado a sus necesidades individuales, destinado a aumentar sus posibilidades de éxito en las pruebas selectivas convocadas por la Comisión Europea.

Y, finalmente, algunos EEMM intercambian funcionarios (mediante *stages* o comisiones de servicios) en algunos sectores concretos, a fin de conocer nuevas prácticas y poner en común conocimientos.

#### II.4.2.2.- Iniciativas a nivel comunitario.

Las iniciativas a nivel comunitario son más numerosas y, en general, mejor organizadas. Lo habitual es que estén ligadas a segmentos materiales muy definidos. A continuación vamos a explicar algunos de los programas existentes.

- a) El programa Karolus<sup>42</sup>, que introduce el intercambio entre Administraciones de funcionarios nacionales encargados de la puesta en marcha de la legislación comunitaria necesaria para la realización del mercado interior. Sus objetivos son: el fomento de la homogeneidad de enfoques para la aplicación de la legislación comunitaria; que los funcionarios nacionales sean conscientes

<sup>41</sup> El autor, que ha venido impartiendo cursos en los últimos años sobre Unión Europea a funcionarios de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Administración local, ha podido constatar hasta qué punto nuestra cultura administrativa sigue priorizando lo formal, la fragmentación y el departamentalismo en la gestión de los asuntos, así como una visión intensamente localista o nacional de los mismos. Desgraciadamente, estamos lejos aún de funcionar de acuerdo con la dimensión comunitaria a la que se aludía más arriba.

<sup>42</sup> Creado por la Decisión 92/481/CEE, del Consejo, de 22 de diciembre de 1992.

- de la dimensión europea de su trabajo, y que se cree una confianza mutua entre las AANN encargadas de la aplicación del derecho comunitario; y enriquecer a las AANN con los mejores modos de aplicar la legislación comunitaria.
- b) El programa Matthaues-Tax<sup>43</sup>. Tiene como antecedente más inmediato el programa Matthaues, que consistía en una acción comunitaria en materia de formación profesional de los funcionarios de aduanas. Su objetivo es preparar a los funcionarios encargados de la imposición indirecta en los EEMM para las necesidades operativas del mercado interior y para el desarrollo de la cooperación administrativa.
  - c) El programa Fiscalis<sup>44</sup>. Está destinado a mejorar los sistemas de fiscalidad indirecta del mercado interior en el período 1998-2002. Sus objetivos son: lograr que se dé entre los funcionarios de los EEMM un elevado nivel común de comprensión del Derecho comunitario, en particular en el campo de la fiscalidad indirecta, facilitando así su aplicación en los EEMM; asegurar una cooperación eficaz, amplia y efectiva entre los EEMM y entre éstos y la Comisión; y asegurar el constante perfeccionamiento de los procedimientos administrativos a fin de atender las necesidades de las Administraciones y de los contribuyentes mediante la creación y la difusión de las mejores prácticas administrativas.
  - d) El programa Sherlock<sup>45</sup>. Trata de la formación y de la cooperación en el ámbito de los documentos de identidad durante el período 1996-2000. Su objetivo es ampliar la cooperación existente en materia de documentos de identidad, realizando seminarios anuales y a través de intercambios de funcionarios. Dicho objetivo ha sido asumido en la actualidad por el programa Odysseus.
  - e) El programa Oisin<sup>46</sup>. Programa de desarrollo y mejora de la cooperación entre la policía, las aduanas y otras autoridades competentes de los EEMM durante el período 1997-2000. Su objetivo es estimular y mejorar las vías dinámicas de relación entre autoridades policiales de la UE, proporcionando un marco para el intercambio, formación y cooperación de las mismas, a fin de aumentar los conocimientos y la comprensión mutua de los sistemas y prácticas jurídicas de los EEMM, y de elevar el nivel de competencia del personal policial.
  - f) El programa Grotius<sup>47</sup>. Programa de fomento e intercambios para profesionales de la justicia durante el período 1996-2000. Su objetivo es impulsar el mutuo conocimiento de los sistemas jurídicos y judiciales, y facilitar la cooperación judicial entre los EEMM.

Mención aparte merece el programa de reforma de la Comisión, en que se plantean varios aspectos sobre la capacitación y formación de los empleados públicos comunitarios (COMISIÓN 2000). En primer lugar, es notable la constatación de que la Comisión dedica un presupuesto para formación proporcionalmente inferior al que utilizan los EEMM, máxime cuando debe dedicar una parte importante del mismo para instrucción lingüística. Para acabar con esta deficiencia se propone incrementar el presupuesto pero también el personal, así como desarrollar una cultura de aprendizaje que considere la formación un elemento esencial y no una actividad optativa adicional.

El acento se pone en la formación continua, aunque en momentos específicos de la vida laboral de los empleados puede ser recomendable una formación específica (por ejemplo, en técnicas de redacción, en gestión de la diversidad, etc.) de acuerdo con las funciones y responsabilidades del puesto que se desempeñe o se vaya a desempeñar.

Por otra parte, se examina la posibilidad de creación de un centro de formación de la función pública europea, para todas las instituciones comunitarias, destinado especialmente a los funcionarios de grado medio y superior.

<sup>43</sup> Creado por la Decisión 93/588/CEE.

<sup>44</sup> Creado por la Decisión 888/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 1998.

<sup>45</sup> Su creación deriva de la Acción Común 96/637/JAI, de 28 de octubre de 1996.

<sup>46</sup> Su creación parte de la Acción Común 97/12/JAI, de 20 de diciembre de 1996.

<sup>47</sup> Su creación parte de la Acción Común 96/637/JAI.

A modo de síntesis, y para concluir este apartado, debe recordarse la necesidad de adoptar el impulso comunitario (es decir, tener en cuenta la pertenencia a la UE) en todos los actos que realice cualquier empleado público comunitario o nacional, de manera que la integración no imponga una visión excesivamente sectorializada que vaya modificando la cultura administrativa, no hacia la necesaria dimensión europea, sino hacia un conjunto difuso de legitimidades funcionales.

## **II.5.- La implementación de políticas.**

### II.5.1.- Concepto e importancia de la implementación de políticas.

Como fue referido en otro lugar (ver *supra* I.2.1), entendemos la implementación de políticas comunitarias como un proceso que integra tanto la fase de ejecución normativa de los actos comunitarios que lo exijan, como la implantación meramente administrativa de los mismos. Las actividades que la conforman son tan relevantes como la correspondiente negociación y formulación de políticas.

Dicho proceso no puede comprenderse de una manera unidimensional, sino que integra condicionamientos políticos, institucionales, administrativos y sociales. La implantación, en términos institucionales o administrativos, consiste en la realización de acciones previamente acordadas que son asumidas por las Administraciones de los EEMM participantes en los acuerdos. En términos sociales, la instrumentación de políticas alude al proceso de aceptación de las acciones previamente acordadas por la realidad socio-política e interna de cada país. Tanto la visión institucional, como la socio-política, coinciden en apuntar la importancia de las realidades locales para obtener los objetivos de la política comunitaria (BULLER y HOGGART, 1998, 157).

Por otra parte, y dado ese carácter político y técnico que confluye en la implantación de políticas, y la necesidad de asumir que el análisis de políticas públicas debe considerarse como un todo<sup>48</sup>, cabe destacar que dicha fase puede ser utilizada por los actores para maximizar sus resultados, o para compensar algunos de los aspectos que no hubieran salido bien parados de la correspondiente negociación y formulación. De esta manera, es frecuente la desviación de los objetivos de los programas comunitarios en la fase de implantación, que puede verse propiciada por una escasa definición de los mismos, de forma que si los fines no son claros los actores encargados de la implantación les darán el contenido operativo que estimen más conveniente. Si en el escenario comunitario el consenso negociador es esencial para llegar a acuerdos, no parece exagerado afirmar que en muchas ocasiones, e incluso de manera táctica, dichos acuerdos se obtienen a partir de un consenso inicial débil en torno a los objetivos que facilita, para alguno de los participantes, la maximización de sus propósitos en la fase de implantación, más técnica y mucho menos sujeta al control del resto de EEMM, de las instituciones comunitarias y de la opinión pública.

### II.5.2.- Características de la implementación de las políticas comunitarias.

La ejecución de las políticas comunitarias no sigue un único patrón. UNGERER (1990, 63) señala la existencia de cuatro variedades:

- a) La correspondiente a las áreas cedidas a la Comunidad, pero que no han sido reguladas por el derecho derivado, que serán desarrolladas y aplicadas por las AANN.
- b) La correspondiente al derecho derivado de las CCEE (por ejemplo, lo referido al presupuesto: recaudación, etc.), que será realizada por los EEMM.

---

<sup>48</sup> Por más que a efectos didácticos sea de interés distinguir etapas, más o menos diferenciadas de acuerdo con criterios funcionales y cronológicos.

- c) La que se realiza siguiendo criterios de ejecución confederal, guardando la Comisión la facultad de controlar la acción administrativa de los EEMM.
- d) La ejecución directa, de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados, que se realiza en muy contados ámbitos, como los relativos al carbón y al acero, a la energía nuclear y, sobre todo, a la política de la competencia.

De acuerdo con la investigación, ya clásica, de SIEDENTOPF y ZILLER (1988b, y c) las prácticas de instrumentalización de la política interna dominan también en la implantación nacional de las políticas comunitarias, lo que es coherente con la hipótesis de que las políticas comunitarias adoptadas formalmente por los EEMM son posteriormente asimiladas como políticas internas<sup>49</sup>.

Desde una perspectiva general, los actos de derecho comunitario derivado que presentan mayores posibilidades de discrecionalidad en su traslación a los ordenamientos nacionales son las directivas<sup>50</sup>. La implantación de las mismas conlleva varios requisitos: por una parte, su traslación a la legislación nacional (tanto legislativa como administrativa); por otra, el establecimiento de resultados prácticos e impactos mensurables; y, finalmente, la utilización de mecanismos de control y de seguimiento.

BULLER y HOGGART (1998, 168 y ss), establecen algunos de los factores que intervienen en la implementación de políticas comunitarias:

- a) La capacidad estructural, es decir, la facultad de asumir los actos comunitarios por parte de la organización jurídica y administrativa de los EEMM.
- b) La capacidad administrativa y técnica, es decir, la facultad de asumir los actos comunitarios en términos de recursos vinculados al personal, al equipamiento o, incluso, al tiempo.
- c) La capacidad sociocultural, o la facultad de las tradiciones culturales y sociales para asumir las prescripciones de los actos comunitarios.

La caracterización anterior tiene la ventaja de presentar la implantación de los actos comunitarios en términos no sólo políticos o administrativos, sino de acuerdo a las específicas características socioculturales y socioeconómicas de las diferentes sociedades, pudiendo servir de base para el establecimiento de pautas que permitan analizar las diferencias de implantación entre EEMM, explicando las posibles desviaciones. Esta complejidad se incrementa al considerar que existen directivas que se ejecutan sin más, mientras que otras dan lugar a posteriores negociaciones, en las que pueden intervenir los más diversos actores: desde el propio Parlamento Europeo, hasta los gobiernos subnacionales, o incluso organizaciones de intereses de ámbito comunitario o estatal.

### II.5.3.- Luces y sombras de la implementación nacional de políticas comunitarias.

No cabe duda de que la ejecución nacional del derecho comunitario ha supuesto un acicate para la modernización de algunas de las AANN, aunque también persisten aspectos manifiestamente mejorables.

---

<sup>49</sup> Aunque cabe tener en cuenta algunas notas distintivas respecto a las políticas internas tales como, por ejemplo, algunas acciones de control y seguimiento, así como de financiación, por parte de las autoridades comunitarias, que pueden redundar en un conjunto de obligaciones y limitaciones.

<sup>50</sup> Esa posibilidad de una mayor discrecionalidad por parte de las AANN, unida al hecho de ser los actos que, en principio, mejor garantizan el principio de subsidiariedad, ha redundado en que la doctrina haya estudiado preferentemente la ejecución nacional de las directivas, y no tanto de otro tipo de actos.

### II.5.3.1.- Elementos positivos.

Entre ellos podemos citar los siguientes:

- a) Ha obligado a las AANN a que en el proceso comunitario de negociación de políticas se tenga en cuenta, desde el principio, la cuestión de la implantación de los actos, con lo que se ha reforzado la capacidad nacional de planificación, integrando en la posición nacional los diferentes intereses afectados, tanto en la fase de creación del derecho comunitario como en la correspondiente de aplicación.
- b) Las directivas incluyen mecanismos integrados de seguimiento y control, junto con la obligación de proporcionar datos a la Comisión, con lo que las AANN se ven obligadas a potenciar su capacidad nacional de gestión, así como a asociar su comportamiento a la obtención de los objetivos predeterminados, mediante el logro de resultados comparables.
- c) El aspecto altamente técnico de algunos actos comunitarios exige infraestructuras de muestreo y análisis para las AANN que, junto a otras competencias específicas, no se habrían adquirido de otra forma.
- d) Incremento de la transparencia del trabajo administrativo, pues la ejecución nacional de los actos comunitarios (sobre todo de aquellos que exigen ser publicados), como es sabido, impone casi siempre un registro de datos, actuaciones y resultados, a lo que se agrega que tanto los ciudadanos como los diferentes grupos pueden tener acceso a la información. Esto permite que los empleados públicos intensifiquen sus relaciones con aquellas personas, o sectores, que son objeto de la política, con lo que puede conseguirse algunos aspectos que faciliten la necesaria apertura de la Administración hacia la sociedad.
- e) Aumenta la conciencia de los empleados públicos sobre las deficiencias de su Administración, precisamente al tener que afrontar los retos exteriores. Suele constatarse que los comportamientos tendentes a superar la fragmentación y compartimentalización de las estructuras administrativas se incrementan con motivo de la ejecución del derecho comunitario. Esos comportamientos parten de ajustes informales, creando una coordinación *ad hoc*, o, a veces, se asientan en elementos más estables y previsibles (comisiones de coordinación, instrumentos sectoriales u horizontales para las relaciones intergubernamentales, etc.).
- f) Finalmente, a propósito de la ejecución de los actos comunitarios puede mejorarse la legitimación profesional y el prestigio de los empleados públicos respecto a los políticos, ya que son aquellos los encargados de la instrumentalización de las políticas.

### II.5.3.2.- Algunos problemas.

Los elementos que a continuación se relacionan son los que han determinado lo que se conoce como "el déficit de implementación" de los actos comunitarios.

- a) La Comisión no tiene la capacidad suficiente para actuar en los campos en que interviene de manera directa. Piénsese que en algunas de las políticas más sensibles y tradicionalmente asociadas a la Comisión, como es el caso de política de la competencia, la propia Comisión ha preparado una propuesta de reforma que descentraliza su gestión en favor de los EEMM, reservándose sólo la institución comunitaria aquellos casos más polémicos o de mayor dimensión.
- b) No siempre las interacciones entre EEMM y Comisión son transparentes.
- c) Existen retrasos e insuficiencias en la transformación de la legislación comunitaria en legislación de los EEMM y como se señaló en otro lugar, existe el riesgo de una desviación de los objetivos de los actos comunitarios (especialmente de las directivas) en la fase de ejecución<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Las tres notas anteriores son señaladas por UNGERER (1990, 66). Un exponente de actualidad (escribo esto a finales del mes de enero de 2001) de las disfunciones señaladas podríamos encontrarlo en la gestión multinivel de toda la problemática del llamado *mal de las vacas locas* por todas las Administraciones afectadas.

- d) Problemas de control democrático y de participación subnacional. En efecto, la translación de capacidades de gobierno a las CCEE ha supuesto un fortalecimiento de los ejecutivos nacionales a despecho del control parlamentario (tanto nacional como comunitario) y del reparto interno de poder (problemas para la participación de los niveles subcentrales).
- e) Existe distancia entre la formulación de las políticas y el establecimiento de unos objetivos generales, que se plasman en estándares más o menos idealizados y comparables, y las realidades nacionales en que aspectos sociales, económicos o institucionales pueden imposibilitar su implantación o conducirla a desviaciones más o menos negociadas y aceptables.
- f) La comitología<sup>52</sup>. Los comités creados para satisfacer las funciones de ejecución de la Comisión, lejos de tener un papel estrictamente consultivo, en ocasiones adquieren (sobre todo los comités de regulación) un auténtico poder de codecisión. Por su composición mixta y la variedad de intereses representados asume una doble virtualidad: por una parte, representa una manera de expandir la Administración comunitaria sin incrementar las dimensiones de su estructura burocrática, transmitiendo informaciones importantes del ámbito nacional al supranacional; y por otra, significa una posibilidad para las AANN de colonizar la Administración comunitaria, con una visión intergubernamental, a partir de los acuerdos tomados con independencia del procedimiento, supranacional o no, de aprobación de los mismos. Lo interesante es destacar aquí que, con independencia de su operatividad para la ejecución de los actos comunitarios por los EEMM, presenta rasgos que incrementan el déficit democrático existente en las CCEE y que pueden comprometer en ocasiones la eficiencia del proceso de ejecución<sup>53</sup>.
- g) El proceso de implementación, tal como está configurado en la actualidad, concede demasiada importancia a las conexiones verticales (es decir, a las existentes entre Comisión y las AANN individualmente consideradas), descuidando las relaciones horizontales que pudieran producirse, respecto a alguna política, entre algunos de los EEMM.

### II.5.3.3.- Algunas tendencias y posibilidades de actuación.

A pesar de las cuestiones señaladas en el epígrafe anterior, se vienen sucediendo en los últimos años una serie de actuaciones tendentes a mejorar las cosas. Entre ellas vamos a destacar las siguientes:

- a) Fortalecimiento de la capacidad de la Comisión. Tal es uno de los ejes de la reforma de la Comisión, que trata de que esta institución se centre en un número menor de actividades para poder actuar con mejores resultados<sup>54</sup>.
- b) Incremento del control sobre los EEMM que muestran retrasos o desviaciones importantes en la aplicación de los actos comunitarios, de forma que las sanciones ya no consisten exclusivamente en la presentación del caso ante el TJCE, sino también en la posibilidad de ver bloqueados parte de los fondos comunitarios destinados para el Estado infractor.
- c) Paulatino fortalecimiento del Parlamento Europeo, tanto en lo relativo a la formulación del derecho comunitario como respecto a su aplicación, unido a un incremento de la transparencia.
- d) Tendencia favorable, a nivel nacional y comunitario, para otorgar un mayor papel a las autoridades subcentrales. A tales efectos merece citarse la materialización en el TUE de la creación del Comité de las Regiones (por ahora a título consultivo), así como la inserción del principio de subsidiariedad; y, en el ámbito nacional, el progresivo perfeccionamiento de los instrumentos

<sup>52</sup> La comitología alude a los comités creados de acuerdo con el artículo 145 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que constituyen una tupida red, y cuya misión es verificar que las medidas adoptadas por las instituciones comunitarias son aplicadas eficazmente por las AANN. Están constituidos por representantes de los EEMM bajo la presidencia de la Comisión, y se clasifican en comités consultivos, de gestión y de reglamentación.

<sup>53</sup> Véase CASSESE y DELLA CANANEA (1990), pp. 72 y 73.

<sup>54</sup> Lo que viene recogido en COMISIÓN (2000) y en las reiteradas declaraciones de los dos últimos presidentes de la Comisión, señores Santer y Prodi.

de relación intergubernamental con los poderes subcentrales en lo relativo a las políticas comunitarias<sup>55</sup>.

A efectos de conclusión, puede reseñarse que los procesos de implementación de los actos comunitarios distan de describir itinerarios lineales o racionales (aunque tampoco tienen por qué ser irracionales o responder a una única racionalidad), ya que la definición tecnocrática de los objetivos de los actos a aplicar debe confrontarse, a nivel nacional, con un elenco de aspectos estructurales, políticos, económicos y socioculturales, difícilmente previsibles; entre los mismos, baste pensar en las reacciones favorables o contrarias que pudieran presentar los grupos nacionales de presión o de interés, así como la respuesta de los diferentes niveles de gobierno subcentrales.

## II.6.- Mecanismos de coordinación.

### II.6.1.- La coordinación intergubernamental: perspectiva orgánica y funcional.

El sistema de trabajo de las CCEE recuerda el federalismo cooperativo, en este caso siendo los niveles de gobierno afectados el comunitario y el correspondiente a los EEMM. Cabe reseñar que, de acuerdo con el principio de autonomía institucional, las autoridades comunitarias son indiferentes al tipo de organización administrativa interna de los EEMM, y a la existencia o no de un sistema de reparto territorial de poder, estando interesadas esencialmente en que los actos comunitarios se apliquen en los sistemas político-administrativos nacionales.

Lo anterior no es óbice para que la Comisión deba prestar atención a su propia coordinación interna, y a su papel de liderazgo en el proceso de formulación, ejecución y control del derecho comunitario; ni tampoco para que las AANN busquen una buena coordinación interna, no sólo en las relaciones intergubernamentales internas, sino incluso para cada nivel de gobierno en concreto. No deja de ser paradójico que pueda constatarse la existencia de una peor coordinación a nivel nacional dentro del nivel de gobierno estatal, que quizás entre dicho nivel de gobierno y la Administración comunitaria<sup>56</sup>. En todo caso, y a instancias de lo que se dirá a continuación, parece que también en el escenario comunitario se dan los comportamientos tendentes a favorecer la coordinación que recoge la OCDE (1997), a saber: intentos de mejora de la coordinación vertical y horizontal; interés por la cultura administrativa, que plantea valores que pueden beneficiar a la cooperación o al conflicto; modos de colaboración informal, etc.

La coordinación entre los niveles comunitario y nacionales, dado el principio de autonomía institucional citado, no puede obtenerse con carácter directo a partir de la imposición de elementos orgánicos, pero sí creemos poder afirmar que la actividad comunitaria la afianza paulatinamente a partir de aspectos funcionales que pueden modificarse con el paso del tiempo y que se acomodan exclusivamente al sector material de que se trate. Acaso el primer signo de la existencia de una mínima coordinación comunitaria podría obtenerse a partir de la existencia de un cierto concepto comunitario de Administración Nacional. Pero tal como hemos defendido en otro lugar<sup>57</sup>, el hecho de que dicho concepto se realice desde una perspectiva funcional, y no orgánica, no es pacífico para la demarcación de los límites de lo que haya de integrarse dentro del mismo. Así, por ejemplo, mientras que la interpretación realizada por el TJCE sobre qué puestos deben ser cubiertos por nacionales de un Estado miembro, y cuáles pueden serlo por nacionales de cualquier otro Estado de la Unión, es extraordinariamente restrictiva, no ocurre lo mismo

<sup>55</sup> A lo que habría que añadir lo expuesto en la nota a pie de página número 13.

<sup>56</sup> GIL IBÁÑEZ (1998), p.289.

<sup>57</sup> CRESPO (2001?)

<sup>58</sup> El artículo 92 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea establece, como regla general, la incompatibilidad con el mercado común de las ayudas de Estado. El concepto de Estado, de acuerdo con la interpretación hecha por el TJCE (Sentencia de 22 de marzo de 1977, Asunto 74/76, Rec. 1977), es muy amplio, pues se asocia a todo organismo público o privado susceptible de otorgar ayudas; el tribunal menciona por ejemplo: que el Estado tenga directa o indirectamente el 50% de las acciones de la empresa que concede la ayuda, que nombre la mitad o más de los miembros del Consejo de Administración (ya sea por medios directos o indirectos), que un ministro apruebe sus tarifas, etc.



con la amplia descripción de los órganos, instituciones y empresas que han de considerarse sector público a efectos de controlar el otorgamiento de ayudas de Estado que puedan falsear, o falseen, la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones<sup>58</sup>.

II.6.2.- Las estrategias de reforma coordinadas.

II.6.2.1.- Su necesidad.

Antes de entrar a ver los tipos de estrategias de reforma coordinadas, apuntamos algunos factores que muestran la pertinencia de avanzar hacia las mismas. Algunos de ellos son:

- a) La competición económica en un mercado globalizado, que exige, para poder resistir y mantener el modelo europeo de bienestar social, que los países comunitarios aprendan a competir a partir de la conciencia de su interdependencia, vulnerabilidad común, y del compromiso conjunto con los valores de integración social y solidaridad (SCHARPF 2000, 209).
- b) Los esfuerzos exclusivamente nacionales desarrollados bajo la presión de la competencia regulativa internacional, que probablemente favorecerían soluciones menos óptimas que las adoptadas a nivel comunitario.
- c) Aunque algún grupo de países comunitarios pudiera llegar a acuerdos prometedores fuera del marco de la UE, es de destacar que la heterogeneidad de situaciones de cada uno de los Estados, y las dificultades para percibir con claridad las preferencias mutuas, haría más difícil y caro la obtención de dichos acuerdos que si la responsabilidad del proceso de búsqueda de la solución aceptable quedase a cargo de un agente central, como pudiera ser la Comisión.
- d) La existencia en el ámbito comunitario de compensaciones financieras y de paquetes negociadores, que "ofrecen la posibilidad de que los países que puedan beneficiarse mucho de una solución europea compensen a otros países que estén dispuestos a sacrificar una preferencia no muy acusada por el *status quo* si se paga el precio adecuado"<sup>59</sup>.

II.6.2.2.-Las estrategias de reforma coordinadas "de geometría variable".

Las estrategias de reforma coordinadas, aparte del funcionamiento cotidiano de las CCEE en que se ven afectados los intereses de todos los EEMM en el procedimiento decisorio tradicional, son esencialmente tres: las basadas en mecanismos tipo Schengen; las que radican en la cooperación reforzada; y, finalmente, aquellas que incluyen a todos los EEMM, como es el caso del Comité Consultivo del Empleo. Estas estrategias podrían denominarse "de geometría variable", en la medida de que algunas de ellas no tienen por qué incluir a todos los EEMM.

- a) Los mecanismos tipo Schengen. De acuerdo con ellos algunos países inician una cooperación más estrecha fuera del marco de la Comunidad, para con el tiempo, a través de alguna reforma plasmada en alguna conferencia intergubernamental, encontrar el modo de incorporar los acuerdos adoptados a la UE. En efecto, el Acuerdo de Schengen, que fue firmado el 14 de julio de 1985 entre Alemania, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos (después se añadieron otros países), tenía como fin suprimir progresivamente los controles en las fronteras comunes, para instaurar un verdadero régimen de libre circulación de personas en su territorio. Los actos adoptados dentro de Schengen fueron constituyendo un acervo (el acervo de Schengen) que se incorporó al de la UE con el Tratado de Ámsterdam.
- b) La cooperación reforzada. Se introdujo en el TUE, y en el constitutivo de la Comunidad Europea, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. Su objetivo es que un número limitado de países, si lo desean, puedan seguir continuando la profundización de la construcción europea,

---

<sup>59</sup> SCHARPF (2000, 89).

acatando el marco institucional de la Unión. Además deben considerarse varias cosas: que el ámbito al que se refiera la cooperación no sea competencia exclusiva de la Comunidad; que favorezca la consecución de los objetivos de la Unión; que respete los principios de los Tratados; que sólo se utilice como último recurso; y que afecte a una mayoría de EEMM. Con el avance que esto supone desde el punto de vista de la coordinación de grupos de países, quizás debería haberse asentado sobre criterios más flexibles, ya que si, por ejemplo, se hubiera permitido la formación de grupos inferiores a la mitad de los EEMM, éstos podrían haberse beneficiado del uso de los servicios analíticos de la Comisión así como del resto de infraestructura de la Comunidad.

- c) Los mecanismos de coordinación que incluyen a todos los EEMM junto a representantes de la Comisión. Se trata de órganos como, por ejemplo, en el ámbito del primer pilar, el Comité consultivo del Empleo. Dicho Comité, creado en el Tratado de Ámsterdam, se encarga de fomentar la coordinación de las políticas de empleo y del mercado de trabajo llevadas a cabo por los EEMM así como de formular dictámenes en la materia. El Tratado de Ámsterdam introdujo un nuevo capítulo sobre el empleo y algunos artículos en que se solicita a los EEMM que trabajen por el desarrollo de una estrategia coordinadora de empleo (artículo 125), ya que el empleo es un asunto de preocupación común (artículo 126), y que se obliguen a la presentación ante el Consejo y la Comisión de un informe anual sobre las medidas principales adoptadas para aplicar su política de empleo, en virtud del cual el Consejo podría hacerles recomendaciones (artículo 128).

Tal como explicita SCHARPF (2000,171 y ss), la creación de este tipo de Comités, aunque de carácter consultivo, integra varias potencialidades: en primer lugar, servir de salvaguardia frente a las tentaciones de algún país de proteger su empleo, desregulando e incidiendo en la fiscalidad a nivel nacional, a costa del empleo de sus vecinos; en segundo, la posibilidad de compartir información sobre las mejores prácticas y fomentar los enfoques innovadores, de manera que pueden explorarse conjuntamente los problemas, las estructuras existentes y las posibles opciones de actuación; y, finalmente, y más allá de posibles ejercicios de política simbólica, se podrá formular paulatinamente el objetivo del empleo en el ámbito de las cuatro libertades del mercado interior, de manera que se compense, siquiera mínimamente, la interpretación neoliberal de la integración europea por parte de algunas de las instituciones.

## II.7.- La gestión en red.

En los últimos años se ha venido configurando una nueva fórmula de gestión de los asuntos públicos, que ha hecho especial fortuna en el contexto comunitario, basada en aspectos cualitativamente diferentes a la gestión pública tradicional en lo relativo a los actores, a las relaciones entre sector público y privado, a las relaciones entre centro y periferia, etc. Se trata de la gestión en red.

### II.7.1.- Concepto.

El enfoque de la gestión en red sostiene que cada política, en un marco institucional determinado con sus propias pautas de estructuración de las oportunidades y restricciones, genera su propio entramado de actores. Ese entramado de actores no constituye sólo una clave del *policy style*, sino también de los contenidos y de las potencialidades de implementación de cada política<sup>60</sup>. Por otra parte, para cada política se crea un espacio de mediación entre intereses públicos y privados en el cual interaccionan diferentes actores con una desigual distribución de recursos e informaciones, aunque en relación de dependencia. En este contexto, como explica MORATA (1998, 106), el término "mediación" alude a la capacidad de conciliar intereses o de formular el consenso, para finalmente obtener una razonable plasmación de los objetivos de todos los intervinientes.

<sup>60</sup> GOMÀ y SUBIRATS, (1998), p. 395.

Este tipo de gestión implica, por lo tanto, la existencia de una "red" de organizaciones, formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes, que sirven para obtener objetivos conjuntos en un escenario flexible y confiable, dentro de sistemas político-administrativos policéntricos<sup>61</sup>. Desde luego, esta perspectiva complica el análisis, toda vez que deben tenerse en cuenta nuevas dimensiones: más actores, con diferentes recursos y racionalidades, y un replanteamiento de las relaciones y dialécticas existentes entre sector público/sector privado, centralización/descentralización, y conexiones formales/informales.

En el caso comunitario, la cooperación en red para el control y aplicación del derecho comunitario se ha realizado esencialmente mediante un marco permanente de cooperación administrativa, formado por órganos de enlace estables entre los EEMM y la Comisión, que incluye tres requisitos mínimos: una norma que requiera la asistencia mutua, una red de corresponsales bien identificados, y actuar de acuerdo con los principios de proporcionalidad y confidencialidad<sup>62</sup>. Esto nos muestra la importancia de la dimensión formal y de la actuación de la Comisión en la creación de dichas redes, lo que si bien puede ser eficaz para estructurar mínimamente su funcionamiento, por otra parte puede constituir un lastre para la necesaria flexibilidad de su actividad, suponiendo además una cierta superioridad jerárquica de la Comisión sobre el resto de actores.

#### II.7.2.- Su adaptación a la gestión europea.

La importancia que ha adquirido la gestión en red en el ámbito comunitario invita a plantearse cuáles han sido los factores que han jugado a su favor. Algunos de ellos son:

- a) Los condicionantes vinculados a la interdependencia y a la globalización, que imponen la translación de capacidades de gobierno de los sistemas nacionales a los internacionales, de manera que las políticas internas se encuentran directamente conectadas con el escenario exterior, por lo que los actores se ven obligados también a intervenir a ese nivel.
- b) El hecho de que las CCEE se apoyen para desarrollar sus funciones en alianzas verticales muy sectorializadas que agrupan especialistas en políticas públicas concretas, tanto procedentes de niveles de gobierno (burócratas, políticos, parlamentarios...) como de grupos no gubernamentales que operan a nivel europeo. De esta forma, como reconoce MORATA (1998,106), podría destacarse la comitología comunitaria, que integra una combinación de procedimientos formales e informales de mediación entre responsables políticos, por un lado, y entre éstos y los representantes de los intereses privados, por otro.
- c) Cuando, como en la actualidad, las estructuras de decisión unitarias y fragmentadas han devenido menos eficaces para gestionar intereses diversos, variables y complejos, y dar soluciones adecuadas a las necesidades de sociedades cada vez más diferenciadas pero también más interdependientes, es posible constatar que redes de interacción menos formalizadas y estructuradas, que funcionen de acuerdo a criterios flexibles e incluso informales, consiguen respuestas más adecuadas a los problemas políticos y administrativos del momento. Esta situación se refuerza en el caso de una organización tan compleja y con tantos intereses como es la comunitaria<sup>63</sup>.
- d) Y, finalmente, es claro que el proceso de fragmentación de los distintos niveles de gobierno del

---

<sup>61</sup> Nótese que el concepto de red es un paso más elaborado a partir del concepto de "partenariado"; éste último es definido por METCALFE como "marcos de gobierno que definen los términos de la cooperación entre diversas organizaciones, en áreas de interdependencia e interés común, sin establecer con detalle cómo deben actuar en cualquier tipo de circunstancia" (citado por GIL IBÁÑEZ, 1998, p.331). GIL IBÁÑEZ, op.cit., pp. 335-336, presenta como ejemplos de "partenariado" diferentes iniciativas, algunas de carácter informal, para ayudar a la aplicación del derecho comunitario y a la coordinación de los EEMM, así como algunos programas de intercambio de funcionarios entre los mismos.

<sup>62</sup> GIL IBÁÑEZ (1998), p. 337.

<sup>63</sup> Véase SCHARPF (2000), pp. 34-35.

que escribió DENTE, incrementado sin duda por la translación de capacidades de gobierno de los aparatos centrales de los Estados a instituciones internacionales, supranacionales y subnacionales, ha permitido la ampliación del número de posibilidades de acceso al variado elenco de actores interesados en cada política.

### II.7.3.- Características del análisis de redes a nivel comunitario europeo.

Detenemos mínimamente en las siguientes pautas nos permitirá obtener una visión más completa de la gestión de redes en la UE, partiendo de la constatación de que los procesos pueden variar considerablemente de una política a otra.

#### II.7.3.1.- Actores y estructura básica de las redes.

De acuerdo con SCHARPF, las redes políticas comunitarias se caracterizan por constituir “mezclas híbridas de actores y de sistemas de relaciones nacionales, supranacionales, intergubernamentales, transgubernamentales y transnacionales”.

Los actores pueden agruparse en torno al eje gubernamental (o institucional) y no gubernamental, y no todos tienen la misma importancia ni cuentan con los mismos recursos del mismo modo que tampoco intervienen forzosamente en los mismos niveles. Entre los poderes públicos, que siguen constituyendo el elemento esencial en el sistema comunitario, podemos contar con los gobiernos nacionales y subnacionales y sus correspondientes Administraciones, la Administración comunitaria encarnada en la Comisión, el Consejo de la Unión y el Consejo Europeo, el TJCE y los sistemas jurisdiccionales nacionales, el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los EEMM, y el Comité de las Regiones. Desde la perspectiva de los actores no gubernamentales, cabe citar los grupos económicos, financieros y bancarios, agrupaciones de comerciantes, artesanos y de profesiones liberales, sindicatos, grupos socioprofesionales, pero también asociaciones de defensa de intereses no económicos (entre ellos algunos grupos asociados a valores medioambientales y ciudadanos van tomando una posición preferente), etc. A la vista de lo anterior, es notoria la incapacidad de los estudios monocéntricos a la hora de analizar la gestión comunitaria. Además, entre los grupos no gubernamentales y Europa se produce una curiosa dialéctica, ya que no se sabe muy bien si son aquellos los que propician mayores cotas de integración, o si bien es esa misma integración la que potencia la creación de más y mejor dotados grupos de interés (o ambos fenómenos se refuerzan mutuamente).

La estructura de las redes oscila grandemente en función de la política especializada a cuyas necesidades responden, pudiendo privilegiar un cierto monocentrismo (predominio de una composición burocrático-institucional) como es el caso, por ejemplo, de los programas de intercambios de funcionarios, o una mayor pluralidad (definida por la participación de actores no gubernamentales) como es el caso de la legislación sobre medio ambiente, o la relativa a la política agrícola común.

MAJONE<sup>64</sup> nos presenta además un modelo suficientemente sugerente del que deducir pautas para algunos tipos de políticas, de acuerdo con el nivel gubernamental en que inciden los diferentes actores, así como con su interés por hacerlo. Nos encontraríamos con las siguientes situaciones:

- a) Las políticas mayoritarias, cuyo ámbito de decisión sigue siendo esencialmente el nacional.
- b) Las políticas que concentran costes y beneficios (como los fondos) que generan procesos de negociación gubernamental a nivel europeo entre los países mayoritariamente receptores y contribuyentes, junto a la Comisión, dejando la posibilidad de la participación no institucional esencialmente para el escenario nacional.
- c) Las políticas que concentran beneficios y cuyos costes son difusos, que privilegian la intervención, a nivel nacional y comunitario, de grupos bien organizados que buscan regulaciones favorables

<sup>64</sup> Consúltense la presentación que de dicho modelo realizan GOMÀ y SUBIRATS, (1998), pp.34 y ss.

(especialmente indicado para aquellas que tienen que ver con grandes industrias, como por ejemplo la del automóvil, eléctrica, química, etc.) a través de procesos de *lobby* bien organizados en tanto las posibilidades de respuesta de los potenciales perjudicados (usuarios, etc.) son bajas al tratarse de intereses muy genéricos difícilmente susceptibles de agregación.

#### II.7.3.2.- Distribución de recursos.

Los actores intervienen en las redes de políticas con diferentes recursos y racionalidades. Esa asimetría es desde luego variable, de acuerdo con la política concreta de que se trate, y el interés relativo que tenga para cada uno de ellos los aspectos en discusión.

Los actores gubernamentales e institucionales basan su poder de intervención en el sistema esencialmente en la posesión de las facultades de regulación, de disposición de recursos, de concertación de intereses (la Comisión a nivel comunitario, y los EEMM a nivel nacional y subnacional) y de disciplinar al resto de participantes al menos en los elementos y valores (a veces un tanto simbólicos) del interés público<sup>65</sup>. Por otra parte, su intervención es formalmente exclusiva en determinadas fases del proceso decisorio comunitario (por ejemplo, en el Coreper y en el resto de órganos del Consejo de la Unión).

La importancia de los actores no gubernamentales radica en que aportan recursos cognitivos e informaciones sobre los sectores de los cuales carecen las Administraciones, asimismo pueden aportar medios económicos, tecnológicos y humanos, así como otorgar, si los resultados son buenos y son percibidos como tales por los ciudadanos, legitimidad al sistema político-administrativo y votos a los gobiernos electos en ejercicio (legitimidad de resultado).

#### II.7.3.3.- Fortalecimiento del poder ejecutivo.

Si algo puede constatarse en las actuaciones que se realizan a nivel comunitario, es una gestión que tiende a fortalecer al poder ejecutivo (comunitario y nacional) respecto al resto de poderes clásicos (legislativo y judicial), así como respecto a la distribución territorial interna de poder de cada Estado (sin olvidar que cada nivel de gobierno existente puede tener su propio equilibrio desde la perspectiva de la división de poderes apuntada).

Esa prioridad que se otorga al ámbito gubernamental, implica que el principal escenario de mediación de intereses se configure en torno al poder ejecutivo. La preponderancia del poder ejecutivo, aunque el Parlamento Europeo paulatinamente va ganando peso a nivel institucional en el proceso decisorio, unido a la existencia de criterios de decisión que priman lo supranacional (recuérdese que algunos acuerdos pueden tener que ser asumidos por los EEMM aunque no los hayan votado favorablemente si el sistema de votación sigue criterios de mayoría cualificada o simple), impone una modificación de los comportamientos que favorece la negociación y la concertación de posiciones, aspectos éstos que como es sabido están en la base de la gestión en red.

#### II.7.3.4.- Modalidad de relación entre actores.

Las relaciones entre los participantes en las redes depende de las áreas y regulaciones exigidas en cada caso, y si se requiere el acuerdo del Consejo de Ministros o solamente de la Comisión. De ahí que no se pueda estimar que la explicación de sus comportamientos se realice a partir de criterios

---

<sup>65</sup> Sin menospreciar ni mucho menos el hecho de que algunos actores cuentan con legitimidad democrática de origen.

intergubernamentales o supranacionales sin más, sino que haya de reconstruirse desde la recreación de las constelaciones estratégicas de actores en el contexto institucional concreto de que se trate<sup>66</sup>. De esta manera, si el sistema de decisión institucionaliza para un área concreta posiciones de veto para alguno de los actores, para proseguir la integración en esa materia deberá buscarse por parte de los participantes intereses y mejoras comunes, adoptando una postura anticipadora, constructiva e intentando alentar el consenso.

Esa búsqueda del consenso, junto con el carácter profundamente sectorial y especializado con que se va produciendo la integración, ha favorecido que los representantes de los diferentes intereses, gubernamentales o no, hayan ido definiendo un sistema de lealtades funcionales que se superpone, con frecuencia, a las debidas a sus propias organizaciones de origen.

Podemos decir, en resumen, que con el tiempo los participantes han demostrado su tendencia a utilizar una estrategia dual: por una parte, controlar una parte de la definición de los problemas a discutir; y, por otra, jugar en los diferentes niveles de gobierno y escenarios, modificando su estrategia de acuerdo con sus intereses. Sirvan de ejemplo las organizaciones agrícolas, que juegan a nivel comunitario un papel integrado frente a la Comisión y algunos de los EEMM para obtener el mayor número de recursos para la política agraria común, mientras que después segmentan su estrategia entre las diferentes federaciones nacionales a la hora de decidir qué parte de esos recursos corresponderá a cada Estado (nótese la diferente racionalidad de los actores agrícolas en el primer momento, en que tienen un frente común para conseguir objetivos comunes y todos ganan en abstracto, respecto del segundo momento en que la cuestión se plantea como un juego de suma cero, pues se trata de repartir lo obtenido).

#### II.7.4.- Algunos aspectos críticos.

Desde luego, las redes de políticas pueden aportar un rendimiento suplementario a las acciones públicas, pero ello no impide que también podamos constatar algunas deficiencias.

- a) El mantenimiento de las interacciones entre las diferentes organizaciones y personas de la red exigen buenas dosis de recursos y esfuerzos.
- b) La importancia que se otorga a las relaciones informales aporta una cierta flexibilidad de gestión, pero sin embargo integra buenas dosis de espontaneidad e improvisación que no siempre son objetivables y adecuadas; y, por otra parte, plantea problemas cuando algunas de las personas que ocupan posiciones importantes dentro de alguna organización abandona la red.
- c) La participación fluida de actores variados en las diferentes fases de los procesos, así como en diferentes ámbitos y niveles de gobierno, implica una gran dificultad a la hora de aislar responsabilidades, tanto de gestión como democráticas. A lo que debe agregarse la posibilidad de que las personas físicas y jurídicas receptoras de sus actos queden en una relativa situación de inseguridad jurídica frente a las decisiones adoptadas por dichas redes.
- d) No existe consenso sobre cuál debe ser el papel de la Comisión en las redes, si ha de acomodarse a ser un actor institucional más, si ha de realizar funciones de *primus inter pares*, o si ha de contar con una posición más relevante que el resto asumiendo funciones sustantivas de arbitraje, regulación y concertación de las posiciones de los participantes; como tampoco es obvio que sea la Comisión quien tenga la autoridad legal para crearlas.
- e) Algún autor<sup>67</sup> ha señalado que las organizaciones en red no son aplicables al derecho comunitario ya que no resultan suficientemente sensibles ni a la notable complejidad política y técnica de los asuntos comunitarios, ni al delicado equilibrio institucional y competencial que la UE

---

<sup>66</sup> SCHARPF (2000), p.83.

<sup>67</sup> Por ejemplo KASSIM (1994), pp. 15 y ss.

implica.

- f) El cumplimiento de los acuerdos radica, así como la resolución de conflictos, en gran medida en criterios de reciprocidad, siendo las posibles sanciones más de tipo informal que legal. No cabe duda que un sistema de gestión basado fuertemente en la confianza entre actores, penalizaría a aquellos que con carácter duradero adoptaran comportamientos que se desviaran de forma importante y arbitraria de lo acordado.
- g) Si la confianza mutua es una condición para la creación y mantenimiento de redes, conviene anotar las dificultades para atesorarla en el escenario comunitario, en el cual la desconfianza debe considerarse un dato del sistema. De esta manera, no es exagerado decir que el Consejo desconfía de los alardes supranacionales de la Comisión, y ésta de los pruritos intergubernamentales del Consejo; la Comisión desconfía de los EEMM y éstos desconfían entre sí; y todos desconfían de los actores no gubernamentales, cuyas acciones no siempre pueden controlar (piénsese por ejemplo en el comportamiento de dichos actores a propósito del *mal de las vacas locas*). Y, además, la actuación del conjunto dependerá de los intereses en juego y de la percepción que de ellos tienen los intervinientes: es obvio que si los intereses protegidos son comunes (imágnese el caso de la política aduanera frente a terceros), se tendrá más posibilidades de recabar la confianza de todos los socios que si se trata de un juego de suma cero (pensemos, por ejemplo, en el reparto de los fondos agrícolas entre países).

### III.- LA GESTIÓN DEL FUTURO: LA REFORMA DE LA COMISIÓN<sup>68</sup>.

La natural dinamicidad de las Administraciones Públicas exige un esfuerzo por adaptarse a los cambios del entorno. La Comisión Europea se preocupa por asumir con posibilidades de éxito los dos grandes retos que se le presentan en la actualidad (la globalización y la futura ampliación) mediante una configuración político-administrativa independiente, eficaz, transparente y guiada por pautas de responsabilidad.

Partiendo del informe Williamson<sup>69</sup> y del ejercicio DECODE<sup>70</sup>, así como de la experiencia de los programas SEM 2000<sup>71</sup> y MAP 2000<sup>72</sup>, la Comisión Prodi ha establecido un plan de reforma de esta institución centrándose en tres aspectos esenciales: la reforma de los sistemas de fijación de prioridades políticas y de asignación de recursos; la introducción de importantes cambios en la política de recursos humanos; y la reforma radical de la gestión financiera. La reforma, que cuenta con el apoyo político de la Comisión así como con el respaldo del resto de instituciones comunitarias, se programa en diversas fases que finalizarían en el segundo semestre del año 2002.

A continuación vamos a destacar algunos de los elementos de la reforma que nos parecen más relevantes:

#### III.1.- Gestión basada en las actividades.

Su objetivo es adoptar conjuntamente, para todos los niveles organizativos, las decisiones derivadas de

<sup>68</sup> Los siguientes datos han sido extraídos de COMISIÓN EUROPEA (2000), primera y segunda parte.

<sup>69</sup> Informe presentado en noviembre de 1999 por el grupo de reflexión sobre la política de personal. Debe su nombre a David Williamson, anterior Secretario General de la Comisión, por presidir el grupo de reflexión.

<sup>70</sup> Diagnóstico realizado por la Comisión, a partir de octubre de 1997, de sus tareas, así como de sus recursos y métodos de trabajo. Debe su nombre a las siglas "Dessiner la Commission de Demain".

<sup>71</sup> Programa de reforma de la gestión financiera y de los recursos adoptado por la Comisión en 1995, y que se implantó en tres fases sucesivas. Su nombre corresponde con las siglas de "Sound and Efficient Management".

<sup>72</sup> Iniciativa emprendida por la Comisión en 1997, basada en un informe sobre descentralización. Sus objetivos eran lograr mayor descentralización, simplificar procedimientos y racionalizar el uso de recursos humanos. Su aplicación quedó en suspenso tras la dimisión de la Comisión de marzo de 1999.

las prioridades políticas y de los recursos correspondientes. Así se conseguirían tres cosas: articular la planificación estratégica con la programación operativa de actividades, y la supervisión y evaluación de su ejecución; incrementar la sensibilización respecto de los costes mediante decisiones integradas de prioridades, objetivos, actividades y recursos; y, finalmente, el establecimiento de una gestión orientada a la eficacia y no tanto al control.

La gestión basada en las actividades resulta de un proceso que armoniza las siguientes tareas:

- a) Planificación estratégica y presupuestación, en que se obtendrán las prioridades quinquenales, así como la estrategia política anual, enlazando los objetivos políticos con las actividades principales para su consecución, así como con los recursos económicos, humanos y administrativos necesarios.
- b) Programación operativa y gestión, para traducir la estrategia política anual en objetivos específicos y actividades operativas (programas de trabajo) para las diferentes unidades, así como los recursos correspondientes a las mismas. También incluye indicaciones a propósito de la programación en materia de supervisión, evaluación y presentación de informes.
- c) Supervisión y elaboración de informes. Cada unidad administrativa (generalmente direcciones generales o asimiladas) deberá diseñar planes de supervisión que garanticen la recogida regular de información sobre resultados y utilización de recursos, que se incluirá en un informe anual de actividad que servirá de base para futuras planificaciones estratégicas y programaciones operativas.
- d) Evaluación, cuyos resultados habrán de tenerse en cuenta en los procesos de planificación y programación, que se realizará de forma sistemática en las unidades operativas para analizar la eficacia y valor añadido de los resultados obtenidos, así como la eficiencia en el uso de los recursos.
- e) Auditoría interna, a partir de la cual se evalúen de manera independiente los sistemas de gestión de los servicios, para posteriormente informar a la Junta de seguimiento de auditorías sobre la evolución de las prácticas de gestión basada en actividades.

### **III.2.- Política de externalización.**

La definición de la política de externalización se asocia a un debate más amplio sobre cuáles han de ser las tareas en que debe centrarse la Comisión, habida cuenta de que un amplio número de actividades puede redundar en una menor eficacia y eficiencia, y en un alejamiento de las funciones esenciales que le encomiendan los Tratados. Esta situación ha sido sintetizada en la fórmula "actuar menos para actuar mejor".

De acuerdo con esa lógica, la Comisión se encargará siempre de la ejecución de las actividades esenciales, aunque puede delegar determinadas tareas accesorias que no sean fundamentales para su actividad.

A la hora de externalizar alguna actividad deberán tenerse en cuenta los siguientes requisitos:

- a) Que suponga un método más eficiente y eficaz de prestar los servicios o bienes.
- b) El respeto de las normas establecidas por la autoridad legislativa y presupuestaria.
- c) La visibilidad del papel de la UE.
- d) La necesidad de mantener un nivel adecuado de conocimientos especializados en la Comisión.
- e) Que no se reduzca la libertad de acción de la Comisión.
- f) Los principios básicos de objetividad, imparcialidad y proporcionalidad, cuando proceda.
- g) Que no afecte a la obligatoriedad de rendir cuentas.



Dentro del concepto de externalización se incluyen tres formas esenciales: la desconcentración, la descentralización y la subcontratación, cuyo contenido<sup>73</sup> no siempre se corresponde con el que asignamos a tales términos en los EEMM.

Por desconcentración se entiende "la delegación de responsabilidades en organismos de servicio público que pueden estar integrados bien en las estructuras administrativas comunitarias (por ejemplo, las agencias existentes o los nuevos organismos de ejecución propuestos por el Parlamento Europeo y el Comité de expertos independientes), bien en organismos públicos de carácter nacional o transnacional que actúen como intermediarios en la ejecución de determinadas políticas comunitarias". En este sentido funcionarían de manera desconcentrada unidades como la Agencia europea para la evaluación de medicamentos.

La descentralización se define como "la delegación de responsabilidades en organismos públicos nacionales de servicio público que actúan como intermediarios para la ejecución de algunas políticas comunitarias". También se integra en esta modalidad la delegación en organismos públicos transnacionales. La descentralización puede ser apropiada para actividades con objetivos bien definidos que exigen cooperación intergubernamental. Tal sería el caso de los fondos estructurales.

Y se entiende por subcontratación "la delegación de tareas a entidades del sector privado, lo que implica habitualmente una relación contractual". Lo habitual es que se trate de actividades accesorias (guardias de seguridad) o de tareas que requieren conocimientos muy especializados (por ejemplo, los evaluadores).

### **III.3.- Métodos de trabajo más eficaces y orientados a los resultados: los programas de trabajo<sup>74</sup>.**

La simplificación de los procedimientos administrativos favorece la eficacia. En esa línea la Comisión viene favoreciendo la gestión descentralizada y el desarrollo de buenas prácticas. El Libro Blanco además solicita que ambas cosas se completen con la asunción de mayor responsabilidad por los empleados mediante la desconcentración interna, así como con la simplificación de las decisiones y de las estructuras administrativas. Como esto no puede hacerse en el vacío, o desde posiciones meramente intuitivas, se prevé que se realice una correcta definición del papel de cada funcionario a través de descripciones adecuadas de los puestos de trabajo, asignación de tareas concretas y la fijación de una estructura que permita la delegación de responsabilidades. Y también se fomentarán las estructuras flexibles y nuevos hábitos de trabajo basados en un incremento de la cooperación entre servicios. Por supuesto, todas estas actividades serán supervisadas de manera continua, aplicando métodos de garantía de la calidad, para lo que se establecerán intercambios de información entre actores públicos y privados, y se procederá a mejorar la cooperación entre los servicios horizontales y operativos.

### **III.4.- Hacia una Ciber-Comisión.**

En otro apartado aludimos a algunos aspectos tecnológicos (supra, II.3.3.4.c). La Comisión otorga especial relevancia al uso de Internet, que sin duda aumentará notablemente en el futuro. La Comisión aspira a situarse en la vanguardia de las tecnologías web, lo que junto a la actualización de sus redes de información y comunicación constituirá una solución (acaso la única posible) para satisfacer la creciente demanda de servicios profesionales de una población multinacional cada vez más compleja.

El Libro Blanco recoge tres medidas que apuntan hacia esa previsible y necesaria Cíber-Comisión:

- a) La medida 7, que fomenta el mejor uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (vinculando éstas a la gestión de actividades, con la mejora del equipamiento en sistemas y

---

<sup>73</sup> Véase la medida 17 (Marco de externalización) en Comisión (2000).

<sup>74</sup> Consúltense las medidas 18 a 20 del citado Libro Blanco, en Comisión (2000).

- equipos, y con la formación, asesoramiento y soporte técnico), al mismo tiempo que la actualización de las redes de comunicaciones y el refuerzo de la seguridad.
- b) La medida 8, que apunta a la satisfacción de las necesidades internas y externas de los usuarios, a través de la utilización de mecanismos de interacción que permitan conocer periódicamente las reacciones de los mismos y efectuar un seguimiento regular de los progresos tecnológicos. También se potenciarán las consultas interactivas a través de Internet (atendiendo a más usuarios, pero también solicitando sus reacciones a iniciativas comunitarias), así como la constante mejora del sitio web "Europa".
  - c) La medida 9, que alude a la introducción de cambios en el marco legal para permitir la utilización de medios electrónicos en los procedimientos relativos a la contratación pública, u otras transacciones<sup>75</sup>.

## CONCLUSIONES

1.- El sistema político de la UE presenta un elenco de particularidades que condiciona la gestión pública intergubernamental que se produce en su seno. Algunas de ellas tienen que ver con la novedad que supone tal organización desde el punto de vista institucional y del procedimiento decisorio. Se trata de un sistema político-administrativo complejo y fragmentado, con un número creciente de actores diversos, con niveles de Administración interdependientes, que se reparten funciones en la materia de concepción, ejecución y control de las políticas.

Por otra parte, la realidad de la europeización de las políticas públicas invita a repensar qué políticas deben propiciar los poderes públicos, quién debe llevarlas a la práctica y de qué manera. En lo que corresponde a la UE, un dato que determina sus actuaciones es que sus funciones privilegian el diseño de regulaciones (ya sean éstas supranacionales o intergubernamentales) de carácter estratégico para las políticas públicas europeizadas (y aún en cada una de ellas con diferente incidencia), el control/evaluación de la aplicación de las mismas mediante diferentes instrumentos y actores, y la transferencia de recursos a las AANN. No destina tanto sus esfuerzos a cuestiones operativas porque la implantación de las políticas es efectuada excepcionalmente por los órganos comunitarios, siendo lo habitual que se realice a través de las AANN. Esto explica que cuando analicemos la gestión pública de la UE debamos basarnos de manera importante en factores vinculados a la metodología analítica de la gestión intergubernamental.

2.- Algunos de los factores o dimensiones de la gestión intergubernamental son los siguientes:

- a) La regulación. El mayor rendimiento de la regulación intergubernamental comunitaria no deja de estar en cuestión: para algunos, la necesidad de negociar y concertar intereses complejos con actores diversos, impulsa hacia un tipo de decisión subóptimo; para otros, sin embargo, los procesos de decisión comunitarios, basados en el consenso y en la integración de intereses, conducen a la adopción de decisiones de mejor calidad que las que adoptarían los EEMM individualmente y, sobre todo, sirven para responder mejor a la globalización que presenciamos.
- b) Las subvenciones intergubernamentales. Su importancia cuantitativa y cualitativa es innegable en el escenario comunitario. Por una parte, no sólo aportan recursos sino que también modifican la propia naturaleza de la acción pública alentando comportamientos de planificación, control y gestión indirecta y cooperativa, y ello sin menosprecio del interés comunitario (no en vano se utilizan las subvenciones condicionadas frente a las genéricas).
- c) El binomio centralización/descentralización tiene un significado muy preciso en el contexto comunitario. Ni la centralización se maximaliza, toda vez que existe una tendencia muy clara a permitir y propiciar la participación de las AANN (pero otorgando creciente importancia a las

---

<sup>75</sup> Un paso en este sentido puede considerarse la posibilidad de utilización de las firmas electrónicas para los actos administrativos, de acuerdo con la Directiva sobre firmas electrónicas adoptada en noviembre de 1999.

- subnacionales) en todas las fases del laberinto decisorio comunitario; ni la descentralización supone una transmisión de funciones, esencialmente de ejecución, sin cortapisas para las AANN, ya que la Administración comunitaria conserva potestades de control y, en su caso, de sanción.
- d) Por otro lado, resulta de interés constatar que el juego derivado del binomio centralización decisoria y de control versus descentralización ejecutiva, vaya paulatinamente dando lugar a una cierta convergencia administrativa de los EEMM, fundada no tanto en la simetría que podría existir entre sus aparatos administrativos desde un punto de vista orgánico, como en aspectos funcionales. Con todo, tampoco deben magnificarse las diferencias, puesto que las AANN responden, en su configuración, estructuración y funcionamiento, a un número reducido de familias institucionales; y, además, existen acciones que deliberadamente nos orientan hacia aspectos comunes, como por ejemplo el incremento de la puesta en común de medios y recursos, el carácter creador e impulsor de instituciones que tiene el derecho comunitario (piénsese en la importancia de los fondos estructurales para determinadas regiones), y las inversiones en medios tecnológicos que facilitan la interacción.
- e) Es necesario capacitar convenientemente a los servidores públicos de las diversas Administraciones, a fin de que se adapten a la revolución tecnológica, a las nuevas herramientas de gestión, al carácter multinacional y multicultural de la intervención pública comunitaria, sin menospreciar los valores tendentes a la cooperación y al consenso. Los cursos de derecho comunitario y de instituciones europeas adolecen de una excesiva visión formal e institucional que los hace muy poco útiles para formar en la nueva cultura de gestión.
- f) Los procesos de implementación de actos comunitarios distan de describir itinerarios lineales y totalmente racionales. La definición tecnocrática de objetivos y estándares deseables realizada por las autoridades comunitarias debe confrontarse con diferentes actores e intereses a nivel comunitario, pero sobre todo a nivel nacional no debe ser indiferente a los aspectos estructurales, políticos, económicos y socioculturales del contexto en que ha de insertarse. Por otra parte, la implantación de los actos comunitarios puede tener efectos muy benéficos para las AANN, pues permite dotar a las mismas de elementos modernizadores (planificaciones, registros de datos, nuevas pautas de funcionamiento, conciencia sobre deficiencias de sus aparatos públicos, etc.) que quizás no hubieran aflorado, o lo hubieran hecho mucho más tarde, sin la gestión de programas de las CCEE.
- g) Aparte del funcionamiento cotidiano de las CCEE, existen prácticas de reforma coordinadas. Algunas de ellas las podemos definir como “de geometría variable” en la medida en que no tienen por qué incluir a todos los EEMM. Estas se han visto robustecidas por el Tratado de Ámsterdam, que da carta de naturaleza, dentro del marco comunitario, a los mecanismos tipo Schengen, y a la cooperación reforzada, sin perjuicio de que puedan existir otros que integren a todos los países.
- h) La metáfora de las redes se adapta bien al modelo de gestión pública e intergubernamental que se produce en el escenario comunitario. En efecto, la vertiente sectorial y especializada que sirve de fermento a la integración de políticas agrupa a constelaciones de actores (con diferentes estatutos, recursos y racionalidades) que combinan las pautas de relación formal e informal, junto a comportamientos que privilegian la negociación. A pesar de todo, puede afirmarse que el principal escenario de mediación de intereses sigue siendo el gubernamental e institucional, pero eso sí dando una gran relevancia al poder ejecutivo, tanto a nivel comunitario como nacional.
- i) La Comisión Europea se encuentra inmersa en un proceso de reforma y cambio de cuyos resultados aún no puede darse cuenta. La orientación es restringir el número de actuaciones (“actuar menos para actuar mejor”) y asumir determinadas pautas de modernización. Entre éstas merecen citarse: la gestión basada en las actividades, las innovaciones en la política de externalización, la asunción de programas de trabajo más vinculados con los resultados, y una seria tendencia hacia la modernización tecnológica, tanto para mejorar la gestión interna como para servir más convenientemente a los ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AAVV., (1990), *Las implicaciones administrativas de la integración económica regional: el ejemplo de la Comunidad Económica Europea. Enfoque comparado*, Ministerio para las Administraciones Públicas-Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Madrid.
- ALMUNIA AMANN, J., (1990), "Discurso del Excmo. Sr. Ministro para las Administraciones Públicas. Acto inaugural", en AAVV, (1990), *Op.cit.*, p.10 y ss.
- AL GORE, (1993), "Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos", *Informe de la National Performance Review*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.
- BULLER, H.; y HOGGART, K., (1998), "Pluralidad e implementación de políticas de medio ambiente en la Unión Europea", *Revista Internacional de Sociología* núms. 19 y 20, enero-agosto, pp. 153 a 179.
- CASSESE, S.; y DELLA CANANEA, G., (1990) "Procedimiento de decisión: elaboración y aplicación de medidas de integración. Aspecto relativo a los Estados miembros", en AAVV, (1990), *Op.cit.*, p. 69 y ss
- CASSESE, S., (1985), "Theoretical Sketch of the Cooperative and Multidimensional Nature of Community Bureaucracy", en JAMAR, J.; y WESSELS, W., (1985), (Eds.), *Community Bureaucracy at the Crossroads, L'Administration communautaire à l'heure du choix*, College of Europe, Brujas.
- CLAISSE, A., (1990), "Los agentes del proceso de integración. Aspecto relativo a los Estados miembros", en AAVV, (1990), *Op.cit.*, p. 92 y ss.
- COMISIÓN EUROPEA, (2000), Libro Blanco de Reforma de la Comisión, I y II parte, COM (2000) 200 final, Bruselas, 5 de abril.
- CRESPO GONZÁLEZ, J., (2001?), "El concepto de Administración Nacional para la Unión Europea", *Revista Universitaria Europea*, nº 2, en prensa.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, A., (1996), FERNÁNDEZ TOMÁS, A., "Las relaciones entre el Derecho comunitario y los Derechos nacionales", en HUESA VINAIXA, R., (Coord.), *Instituciones de Derecho comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- GAMERO CASADO, E., (1993), "La estructura orgánica de las Comunidades Autónomas en relación con la ejecución del Derecho Comunitario Europeo", en BARNES, J., (Ed.), *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados Miembros*, Cívitas-Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, Madrid.
- GIL IBÁÑEZ, A., (1998), *El control y la ejecución del Derecho comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europea*, Instituto de Administración Pública, Madrid.
- GOMÀ, R.; y SUBIRATS, J., (1998) (Coords.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona.
- KASSIM, H., (1994), "Policy Networks and European Union Policy Making: a Sceptical View", en *West European Politics*, 17/4.
- MARTÍN ACEBES, A., (1990), "Los agentes del proceso de integración. Caso del país anfitrión", en AAVV, (1990), *Op.cit.*, p.100 y ss.
- METCALFE, L., (1996), "Building Capacities for Integration: the Future Role of the Commission", *Eipascope* nº 1996/2, pp.2 a 8.
- METCALFE, L., (1995), "La Comisión Europea como una organización-red", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 4, septiembre-diciembre, pp. 25 a 36.
- METCALFE, L., (1993), "Gerencia de los procesos de integración: liderazgo, gestión y coordinación", *Integración Latinoamericana*, nº 189-190, mayo-junio.
- MORATA, F., (1998), *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Ariel, Barcelona.
- MORATA, F., (1995), "Unión Europea, administraciones públicas y mercado interno", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 4, septiembre-diciembre, pp. 37 a 46.
- MUÑOZ MACHADO, S., (1990), "La Comunidad Europea y el Derecho. Aspecto relativo a los Estados miembros", en AAVV., (1990). *Op.cit.*, p. 42 y ss.
- OCDE, (1997), *La transformación de la gestión pública. La reforma en los países de la OCDE*, Boletín Oficial del Estado, Madrid. Estudio preliminar a cargo de CANALES ALIENDE, J.M., y de RODRÍGUEZ ALVÁREZ, J.M.

- OCDE, (1995), *La gestion publique en mutation. Les reformes dans les pays de l'OCDE*, OCDE, París.
- SCHARPF, F.W. (2000), *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?*, Alianza Editorial, Madrid (traducido por Jesús Alborés Rey).
- SIEDENTOPF, H., (1990), "Informe final", en AAVV., (1990), *Op.cit.*, p. 129 y ss.
- SIEDENTOPF, H.; y HAUSCHILD, C., (1988a), "L'application des directives communautaires par les Administrations nationales (études comparative)", *Revue Française d'Administration Publique*, nº 48, octobre-décembre, pp. 547 a 555.
- SIEDENTOPF, H.; y ZILLER, J., (1988b), (Eds.), *L'Europe des Administrations? La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les États membres, Volume I, Synthèses comparatives*, Institut Européen d'Administration Publique, Bruselas.
- SIEDENTOPF, H.; y ZILLER, J., (1988c), (Eds.), *L'Europe des Administrations? La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les États membres, Volume II, Rapports nationaux*, Institut Européen d'Administration Publique, Bruselas.
- SOBRINO HEREDIA, J.M.,(1997), "Principio de subsidiariedad y participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea", en *Noticias de la Unión Europea* núm. 145.
- SPANOU, C., (1999), "La integración europea en términos administrativos: un marco para el análisis y el caso griego", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 15, mayo-agosto, pp.30 a 50.
- UNGERER, W., (1990), "Procedimiento de decisión: elaboración y aplicación de medidas de integración. Aspecto comunitario", en AAVV., (1990), *Op.cit.*, p. 58 y ss.
- VAN GINDERACHTER, J., (1990), "Los instrumentos de integración regional: los fondos estructurales de la Comunidad Económica Europea. Aspecto comunitario", en AAVV., (1990), *Op. Cit.*, pp.109 y ss.
- WRIGHT, D., (1983), "Managing the Intergovernmental Scene: the Changing Dramas of Federalism, Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management", en EDDY, W., *The Handbook of Organization Management*, Marcel Dekker, Nueva York



## FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS

La Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales es una entidad nacida del impulso de un conjunto de autoridades locales de Cataluña. Tiene una vocación abierta y plural, e integra en su patronato a personas procedentes de ámbitos e instituciones diversas.

La Fundació opera como un espacio de discusión, elaboración y difusión de ideas en los ámbitos del gobierno y la gestión de los municipios y las comunidades autónomas.

Los trabajos y actividades de la Fundació integran perspectivas diversas, desde el derecho, la ciencia política, la gestión pública y la economía pública, y recogen aportaciones del mundo académico catalán, español e internacional, así como de cargos políticos y profesionales de la administración pública.

La Fundació ha establecido convenios y acuerdos con diferentes instituciones públicas, universidades y centros de investigación, con los que desarrolla proyectos en común.

### PATRONATO

---

Ajuntament de Barcelona  
Ajuntament de Girona  
Ajuntament de Lleida  
Ajuntament de Tarragona  
Diputació de Barcelona  
Mancomunitat de Municipis de  
l'Àrea Metropolitana de Barcelona  
Ministerio de Administraciones Públicas

*Josep M. Ainaud de Lasarte*  
*Enric Argullol i Murgades*  
*Josep M. Bricall Masip*  
*Francesc Caminal i Badia*  
*Jaume Galofré i Crespi*  
*Pere Grases González*  
*Joan B. Isart i López*

*Ernest Maragall i Mira*  
*Pasqual Maragall i Mira*  
*Manuel Mas i Estela*  
*José M<sup>o</sup> Mena Álvarez*  
*Josep Montilla Aguilera*  
*Ramon Mullerat i Balmaña*  
*David Pérez Maynar*  
*Carles Pi-Sunyer i Arguimbau*  
*Carolina Pi-Sunyer i Cuberta*  
*Núria Pi-Sunyer i Cuberta*  
*Oriol Pi-Sunyer i Cuberta*  
*Antoni Serra i Ramoneda*  
*Jordi Solé Tura*  
*Guillem Vidal i Andreu*  
*Eulàlia Vintró i Castells*

**Presidente:** Àngel Garcia i Fontanet  
**Vicepresidente:** Antoni Castells  
**Secretario:** Josep M. Socías i Humbert  
**Gerente:** Meritxell Batet Lamaña

## **ACTIVIDADES**

---

### ***Seminarios de trabajo***

Reuniones intensivas de discusión e intercambio entre expertos.

### ***Presentaciones técnicas***

De experiencias de gestión y de investigaciones académicas.

### ***Jornadas, Conferencias y Mesas Redondas***

Sesiones abiertas de divulgación.

## **SERVICIOS**

---

### ***Banco de Buenas Prácticas***

Identifica, sistematiza y difunde experiencias innovadoras de gobierno y gestión en los municipios y las comunidades autónomas.

### ***Observatorio del Gobierno Local***

Recoge, sistematiza y elabora informaciones diversas sobre la realidad de los gobiernos locales, para ser utilizadas por las administraciones públicas, los partidos políticos, los agentes sociales y el mundo académico.

### ***Documentación***

Fondo de documentación sobre gobierno local, autonomías y federalismo. La Fundación elabora con este fondo dossiers documentales monográficos.

### ***loc@l***

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías.

### ***Arxiu Carles Pi i Sunyer***

Archivo particular de Carles Pi i Sunyer sobre Guerra Civil y el exilio: correspondencia y documentos de la época.



## **PUBLICACIONES**

---

### ***Informes Pi i Sunyer***

Estudios en profundidad que analizan el estado de la cuestión en materias como gobierno local, comunidades autónomas o justicia y realizan propuestas en función de estos análisis.

### ***Estudis***

Trabajos de investigación de carácter monográfico impulsados por la Fundación.

### ***Documents***

Compilaciones de textos, ponencias y artículos de interés para gobiernos locales y autonómicos.

### ***Punts de Vista***

Textos breves que presentan visiones críticas y propuestas sustantivas dirigidas a renovar la política y la gestión en los gobiernos territoriales.

### ***Notes de Treball***

Documentos de síntesis de los Seminarios de trabajo realizados en la Fundación.

### ***Papers de Recerca***

Dan a conocer tesis, tesinas y trabajos de investigación académica sobre federalismo y gobierno local.

### ***Quaderns de Jurisprudència***

Compilación mensual de sentencias del TSJC sobre régimen local, organizadas temáticamente.

### ***Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer***

Recogen originales del Archivo Pi i Sunyer en ediciones críticas, así como investigaciones sobre la Guerra Civil, el exilio y el primer franquismo.

# loc@l

## **Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías**

**loc@l** es un instrumento de comunicación entre gestores públicos, cargos políticos, académicos y profesionales interesados en temas de gobierno y de gestión local y autonómica.

A través de **loc@l** se comparten informaciones sobre seminarios, cursos y congresos, libros y artículos, novedades legislativas y jurisprudenciales, investigaciones en marcha, páginas web y otras noticias de interés.

**loc@l** es también un medio sencillo y eficaz para formular consultas, plantear problemáticas, compartir inquietudes, difundir opiniones, abrir debates y dar a conocer trabajos y documentos.

Subscríbase enviando un mensaje a **local@filnet.es**  
o llamando al (34) 93 452 71 15

Difunda sus mensajes en la lista enviándolos a :

**local@filnet.es**

## PUBLICACIONES RECIENTES FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER

### **Informes Pi i Sunyer**

*Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*  
Francisco Longo (dir.)

*Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas*  
Francisco Longo (dir.)

*Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*  
Manuel Ballbé, Joaquim Ferret (dirs.)

*Informe Pi i Sunyer sobre la Justícia a Catalunya*  
Jaume Galofré (dir.)

### **Documents**

1. *Regiones y ciudades ante la Unión Europea. La Declaración de Amsterdam de la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, y otros documentos*
2. *La Llei Municipal de Catalunya de 1934. Conferència de Carles Pi i Sunyer al Palau de Projeccions, 11 de març de 1934. Text de la Llei aprovat el 19 de juliol de 1934*
3. *El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local*
4. *Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana*
5. *Federalismo y subsidiariedad en Italia*
6. *Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local*
7. *Optimizar la Organización municipal: técnicas y experiencias para mejorar la eficiencia de los servicios locales*
8. *Mediació i resolució alternativa de conflictes als municipis*
9. *El nuevo ordenamiento de las autonomías locales en Italia: entre continuidad y reforma*
10. *Urban 21. Informe mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano*
11. *Técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública: CAF*

### **Punts de Vista**

1. *Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales?*  
Frank Benest
2. *Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local*  
Luciano Parejo
3. *El futur dels ajuntaments: vuit visions*  
Varios autores
4. *Vint anys d'ajuntaments democràtics: opinions a la premsa*  
Varios autores
5. *El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario*  
Carmen Chacón y Agustín Ruiz Robledo
6. *Marketing de servicios municipales*  
Toni Puig
7. *La Carta municipal de Barcelona en la reforma del Régimen Local*  
Tomàs Font
8. *L'accés dels estrangers no comunitaris a la funció pública local: un canvi cap a la igualtat*  
Francesc Consuegra
9. *Cargos locales y derecho fundamental a la participación política*  
Enrique Belda Pérez -Pedrero

### **Estudis**

1. *La Provincia en el Estado de las Autonomías*  
Varios autores
2. *Gestió pública del turisme. Manual per a les administracions locals de les zones interiors*  
Joan Cals (dir.)

3. *El Consell Tributari Municipal de Barcelona. Diez años de actividad y de interpretación de las normas tributarias en la Hacienda Municipal: 1989-1998.*

Varios autores

4. *Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*

Varios autores

5. *Los retos de la Justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del Poder Judicial.*

Varios autores

### **Notes de Treball**

1. *Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública*

2. *Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*

3. *Las Administraciones Locales ante la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*

4. *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*

5. *L'aplicació de la Llei de la intervenció integral de l'administració ambiental*

6. *Contratación pública local: propuestas de reforma*

7. *La Mediació Comunitària als Estats Units*

8. *Gobernabilidad Local y Participación Ciudadana*

9. *Grans Ciutats: La Carta Municipal de Barcelona*

### **Papers de recerca**

1. *La cooperación transestatal entre autoridades regionales y locales*

Neus Gómez

2. *La descentralización en Barcelona y Birmingham*

Moisès Amorós

3. *La devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*

Neus Oliveras

4. *Gobierno local y desarrollo en Suecia: el caso del condado de Västerbotten*

Pedro Luis Pérez Guerrero

5. *Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos y regulación actual*

J. L. Martínez-Alonso Camps y Jaume Magre Ferran

### **Fulls de l'Observatori**

1. *La descentralització de la despesa pública a Catalunya i Espanya*

2. *Quina seria la despesa local a Catalunya si es traspassen als ens locals competències en ensenyament, habitatge i polítiques d'ocupació?*

### **Quaderns de Jurisprudència**

11 números por año

### **Fuera de Colección**

*Anuario de Hacienda Local. 1998*

*Indicadors de gestió per a les entitats públiques*

Documents AECA: Principis de comptabilitat de Gestió núm. 16.

*Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad*

Editado y distribuido por Ediciones Diaz de Santos, Tel. 91-431 24 82.

*Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)*

Varios autores

**PUBLICACIONES RECIENTES**  
**QUADERNS DE L'ARXIU PI I SUNYER**

**Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer**

1. *La situació a Catalunya i Espanya els anys 1945-1946 / Informe de les gestions fetes a Barcelona l'any 1947*
2. *Viure el primer exili: cartes britàniques de Pere Bosch i Gimpera, 1939-1940*
3. *Des dels camps. Cartes de refugiats i internats al Migdia francès l'any 1939*
4. *La cultura catalana a l'exili. Cartes d'escriptors, intel·lectuals i científics, 1939-1940*  
Maria Campillo y Francesc Vilanova (eds.)

**Documents d'Història**

Sèrie història I. *Franco a Barcelona*

**Memòries d'en Carles Pi i Sunyer**

1939. *Memòries del primer exili*

**DISTRIBUCIÓN Y VENTA**

- Las publicaciones del Arxiu se encuentran en las principales librerías de España, entre otras en Barcelona:
  - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
  - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- A través de la página web de la Fundació Carles Pi i Sunyer (<http://www.fund-pisunyer.com>)
- Distribuidora Marcial Pons Tel. 91-304.33.03.





