

Presentación

Introducción de los editores

Editors' introduction

ARES CASTRO-CONDE, CRISTINA / KÖLLING, MARIO 6-10

Bloque I: Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia

El impacto de NGEU y del MFP 2021-2027 en el sistema de gobernanza multinivel de la UE

The impact of NGEU and the MFF 2021-2027 on the EU multi-level governance system

KÖLLING, MARIO 11-22

Federal Challenges in the Implementation of the EU's Recovery and Resilience Facility in Germany

Retos federales en la implementación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE en Alemania

SHELLER, HENRIK / KÖRNER, ANNA SOPHIA 23-37

The Italian regionalism in the context of the Italian National Recovery and Resilience Plan

El regionalismo italiano en el contexto del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia de Italia

MENEGUS, GIACOMO 38-51

Bloque II: Capacidad administrativa y ejecución de fondos europeos

Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE

Administrative capacity and implementation of EU Cohesion Policy

ARES CASTRO-CONDE, CRISTINA..... 52-71

Capacidad administrativa y absorción de los fondos Next-Generation

Administrative Capacity and absorption of EU Next-Generation funds

HIDALGO-PÉREZ, MANUEL / MANFREDI SÁNCHEZ, JUAN LUIS / BENÍTEZ PALMA, ENRIQUE 72-87

Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local

Institutional Capacity and Public Procurement. Informal Organisational Learning Experiences in Local Administration

GONZÁLEZ MEDINA, MONEYBA / NAVARRO, CARMEN 88-102

El papel del Parlamento en la mejora de la capacidad administrativa: evolución del control político de la administración y de su participación en el diseño y análisis de políticas públicas

The role of the Parliament in the improvement of administrative capacity: evolution of political oversight of public administration and its participation in the design and analysis of public policies

PALAU ROQUE, ANNA M. / MORENO, YAIZA 103-120



GaPP

Número **29**
Nueva época
Julio, **2022**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

NÚMERO MONOGRÁFICO:

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y capacidad administrativa

Coordinadores:

Cristina Ares Castro-Conde y Mario Kölling



FECYT/366/2021
Fecha de publicación: 13 de julio de 2022 (IP) / correspondiente
última actualización: 30 de julio de 2022



ISSN: 1989-8991
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.29.2022>
www.inap.es
<https://gapp.inap.es>

Directora del INAP: Consuelo Sánchez Naranjo
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Editora Jefe: Eloísa del Pino Matute
Instituto de Políticas y Bienes Públicos
(Consejo Superior de Investigaciones Científicas – CSIC)

Coordinación:
Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del INAP

Redacción y administración:
Atocha, 106, 28012 Madrid
Tel.: 91 273 91 62
correo electrónico: revistagapp@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública

ISSN: 1989-8991
NIPO: 100-22-012-0
Depósito legal: M-39.657-1994

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<https://publicacionesoficiales.boe.es/>

EQUIPO EDITORIAL

Editora Jefe: Eloísa del Pino Matute, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC) (España).

Comité editorial: Cristina Ares Castro-Conde, Universidade de Santiago de Compostela (España). Ismael Blanco, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Inés Calzada Gutiérrez, Universidad Complutense de Madrid (España). Juan Ignacio Criado Grande, Universidad Autónoma de Madrid (España). Cecilia Güemes Ghirardi, Universidad Autónoma de Madrid (España). Jean-Baptiste Harguindéguy, Universidad Pablo de Olavide (España). Luis Herrera Díaz Aguado, INAP (España). Mario Kölling, UNED (España). Sandra León Alfonso, Universidad Carlos III de Madrid (España). Emanuela Lombardo, Universidad Complutense de Madrid (España). Juan A. Ramos Gallarín, Universidad Rey Juan Carlos (España). Laura Román Masedo, Universidade da Coruña (España). Luis Rubalcaba, Universidad de Alcalá de Henares (España). Miquel Salvador Serna, Universitat Pompeu Fabra (España).

Secretario: Jorge Hernández-Moreno, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC) (España).

Comité asesor: Joaquím Brugué, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Ernesto Carrillo Barroso, Vicedecano de Estudios del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense (España). César Colino Cámara, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España). Nuria Cunill Grau, Profesora Titular del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos - Campus Santiago de Chile (Chile). Mila Gascó Hernández, Associate Research Director Center for Technology in Government y Research Associate Professor - Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University at Albany (Estados Unidos de América). Mariely López Santana, Profesora Titular y Directora del Political Science Graduate Program at the Schar School of Policy and Government. George Mason University (Estados Unidos). Elke Loeffler, Profesora de la Universidad de Strathclyde (Reino Unido). Antonio Natera Peral, Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad Carlos III (España). Lourdes Nieto López, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España). José Antonio Olmeda Gómez, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España). Sonia Ospina Bossi, Profesora de Gestión y Política Pública de la Escuela de Graduados de Servicio Público Wagner en la Universidad de New York (Estados Unidos de América). Carles Ramió Matas, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Pompeu Fabra (España). José Manuel Ruano de la Fuente, Profesor Titular de Ciencia Política del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense (España). Joan Subirats Humetes, Catedrático de Ciencia Política de la Universitat Autònoma de Barcelona (España). Manuel Villoria Mendieta, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España).

Editor técnico: Roberto Tomé, INAP (España).

GAPP se edita por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Desde 1994, se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinarios sobre las Administraciones Públicas y su gestión así como acerca del Análisis de Políticas Públicas sectoriales. La revista pretende potenciar la reflexión analítica rigurosa y el diálogo entre los responsables públicos y los académicos y estudiosos de la administración.

GAPP es una publicación de periodicidad cuatrimestral, marzo-julio-noviembre, uno de ellos dedicado a monográficos, editada en formato digital, que asume los criterios de exigencia aplicados en aquellas revistas que gozan de máximo reconocimiento internacional, empezando por la selección (mediante el protocolo del Open Journal System para la evaluación anónima por pares) de trabajos originales y conformes a las directrices para autores. En la evaluación participan revisores externos nacionales e internacionales ajenos al Consejo de Redacción y al INAP.



GAPP se publica bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.

Sumario

Table of contents

Presentación

Introducción de los editores

Editors' introduction

ARES CASTRO-CONDE, CRISTINA / KÖLLING, MARIO 6

Bloque I: Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia

El impacto de NGEU y del MFF 2021-2027 en el sistema de gobernanza multinivel de la UE

The impact of NGEU and the MFF 2021-2027 on the EU multi-level governance system

KÖLLING, MARIO 11

Federal Challenges in the Implementation of the EU's Recovery and Resilience Facility in Germany

Retos federales en la implementación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE en Alemania

SHELLER, HENRIK / KÖRNER, ANNA SOPHIA 23

The Italian regionalism in the context of the Italian National Recovery and Resilience Plan

El regionalismo italiano en el contexto del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia de Italia

MENEGUS, GIACOMO 38

Bloque II: Capacidad administrativa y ejecución de fondos europeos

Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE

Administrative capacity and implementation of EU Cohesion Policy

ARES CASTRO-CONDE, CRISTINA..... 52

Capacidad administrativa y absorción de los fondos Next-Generation

Administrative Capacity and absorption of EU Next-Generation funds

HIDALGO-PÉREZ, MANUEL / MANFREDI SÁNCHEZ, JUAN LUIS / BENÍTEZ PALMA, ENRIQUE 72

Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local

Institutional Capacity and Public Procurement. Informal Organisational Learning experiences in Local administration

GONZÁLEZ MEDINA, MONEYBA / NAVARRO, CARMEN 88

El papel del Parlamento en la mejora de la capacidad administrativa: evolución del control político de la administración y de su participación en el diseño y análisis de políticas públicas

The role of the Parliament in the improvement of administrative capacity: evolution of political oversight of public administration and its participation in the design and analysis of public policies

PALAU ROQUE, ANNA M. / MORENO, YAIZA 103

Recensiones

VV.AA: Recensión de la sección monográfica y dossier del número 63 de la Revista Catalana de Dret Públic: Los Fondos Europeos Next Generation EU: Retos de las Administraciones Públicas

CORTI VARELA, JUSTO 121

Mario Munta: EU Socio-Economic Governance in Central and Eastern Europe: The European Semester and National Employment Policies

HERNÁNDEZ-MORENO, JORGE 124

Zeger van der Wal: The 21st Century Public Manager Challenges, People and Strategies

LANAIA, ANDREA 128

Karin Geuijen, Paul 't Hart, Sebastiaan Princen y Kutsal Yesilkagit: The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making

SUÁREZ ANTÓN, ORESTES 131

John Bachtler, Peter Berkowitz, Sally Hardy y Tatjana Muravska: EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction

MANGANA RÍOS, ALICIA 135

Nicholas Charron, Víctor Lapuente y Bo Rothstein: Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study of Good Government in EU Regions

VÁZQUEZ RAMOS, JOSÉ JAVIER 138

GAPP, número 29, julio de 2022
Sección: PRESENTACIÓN
Recibido: 19-06-2022
Aceptado: 19-06-2022
Publicado: 14-07-2022
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11091>
Páginas: 6-10

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional



Referencia: Ares Castro-Conde, C., Kölling, M. (2022). Introducción de los editores. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 6-10. <https://doi.org/10.24965/gapp.11091>

Introducción de los editores

Editors' introduction

Ares Castro-Conde, Cristina
Universidad de Santiago de Compostela (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2278-629X>
cristina.ares@usc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Sirve como profesora contratada doctora del Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad de Santiago de Compostela. Ha realizado el Máster en Estudios Europeos Políticos y Administrativos del Colegio de Europa de Brujas, y estancias de larga duración en el Departamento Democracia y Democratización del Centro de Ciencias Sociales de Berlín (WZB) y el Centro para el Estudio de Europa de la Universidad de Boston. Su actividad investigadora versa sobre temas de política y políticas públicas de la UE, así como acerca de la oferta programática de los partidos, entre otras agendas de investigación.

Kölling, Mario
Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8561-6952>
mkoelling@poli.uned.es

NOTA BIOGRÁFICA

Mario Kölling es profesor contratado doctor en el departamento de Ciencia Política de la UNED e investigador de la Fundación Manuel Giménez Abad. Desde 2011 hasta 2014 fue investigador García Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en Madrid. Desde 2021 es investigador principal junto con César Colino del proyecto: Reformas institucionales en sistemas multinivel (PID2020-116659GB-I00).

PALABRAS CLAVE

Next Generation EU; capacidad administrativa; marco financiero plurianual 2021-2027.

KEYWORDS

Next Generation EU; administrative capacity; multiannual financial framework 2021-2027.

Múltiples decisiones de políticas adoptadas en el ámbito de la Unión se encuentran entre los principales factores explicativos de las reformas administrativas en los Estados miembros (Colino y Molina, 2005; Del Pino y Colino, 2021; Molina, 2001). La importancia cuantitativa y las novedades cualitativas en la gestión de los fondos del instrumento temporal de recuperación *Next Generation Europe* (NGEU) recomiendan una profunda reflexión como la que plantea este número monográfico sobre las carencias en capacidades administrativas que arrastran algunas Administraciones españolas, así como acerca de cómo comenzar a supe-

rarlas, no tanto para poder ejecutar los fondos del NGEU, por su efímero período temporal, como para, más generalmente, optimizar la ejecución de las inversiones de la UE, también de las programadas en el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027 y los siguientes, con especial atención a la política de cohesión, por su volumen de recursos y su impacto en la capacidad de inversión del sector público, y contribuir al éxito de las políticas públicas de la UE en el medio y el largo plazo.

Para comenzar, a mayores de las asignaciones del presupuesto de la UE correspondientes al MFP 2021-2027, en el ámbito del NGEU, se brinda a España la posibilidad de recibir más de 140.000 millones de euros, del total de 750.000 millones de euros a precios de 2018 (806.900 millones de euros a precios corrientes), en transferencias y créditos, presupuestados para este instrumento. El objetivo de los fondos del NGEU, logrados por la Comisión Europea a través de la emisión de bonos en nombre de la Unión, es contribuir a financiar reformas para el impulso de seis prioridades políticas o «pilares»: transición ecológica; transformación digital; crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo; cohesión social y territorial; resiliencia sanitaria, económica, social e institucional; así como políticas para la próxima generación. Pueden comprometerse gastos del NGEU hasta finales de 2023 y todos los pagos deben efectuarse antes de 2027.

La vinculación del NGEU a las ambiciones políticas del ciclo institucional 2019-2024 y al MFP 2021-2027 constituye un logro de la Comisión y del Parlamento Europeo. Estas instituciones supranacionales han querido evitar el recurso a mecanismos intergubernamentales, como los articulados para atender las necesidades de financiación de los Estados miembros durante la Gran Crisis, y, en cambio, someter la ejecución del NGEU a los procesos y controles europeos propios de la gestión del presupuesto de la Unión y para la protección de sus intereses financieros, a los que se han sumado, en este período de programación, el Mecanismo para proteger el presupuesto de la Unión frente a las vulneraciones de los principios del Estado de derecho, una condición del Parlamento y algunos Estados miembros para la aprobación del MFP, así como la Fiscalía Europea, con sede en Luxemburgo, puesta en marcha a través de una cooperación reforzada en 2017 y en funcionamiento desde junio de 2021.

Los fondos del NGEU se vehiculan fundamentalmente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), dotado con 723.800 millones de euros a precios corrientes (385.800 en préstamos y 338.000 en subvenciones), que se ejecutan a través de planes nacionales de recuperación y resiliencia elaborados por los Estados miembros. Cada plan nacional aborda las recomendaciones específicas para el país, sobre todo las correspondientes a los años 2019 y 2020, adoptadas por el Consejo en el marco del Semestre Europeo de coordinación de políticas económicas y sociales; su aprobación corresponde al Consejo, tras superar la evaluación de la Comisión, que desembolsa hasta el 13 % de la financiación asignada para iniciar su implementación.

El MRR se basa en resultados; los pagos a cada país se desembolsan regularmente a partir del cumplimiento de hitos y objetivos. Se emplea un cuadro común de indicadores a fin de informar sobre los avances en la ejecución de los planes nacionales y su evaluación. A partir del ciclo de 2022, el propio Semestre Europeo, incluso, se adapta para acoger en su seno la implementación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, ajustados, además, a la crisis energética global ocasionada por la invasión de Ucrania, de acuerdo con la propuesta de la Comisión REPowerEU, de 18 de mayo. Por tanto, el sistema de gobernanza y control del NGEU, refuerza a las instituciones de la Unión, que ahora disponen de incentivos para impulsar reformas en los Estados miembros y con ellas avances en las ambiciones políticas supranacionales. Incluso, «el hecho de que los Gobiernos centrales sean los únicos interlocutores y beneficiarios finales del fondo [MRR] favorece, en principio, que la gestión y el control del mismo pueda ser más ágil y flexible, con menos cargas administrativas y más orientado a resultados, que si se hubiera optado por la titularidad compartida con las Administraciones regionales, como ocurre con los fondos estructurales» (Consejo Económico y Social de España, 2021, p. 41).

El 1 de enero de 2021 entró en vigor el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el propósito de facilitar la gestión del plan, en general, y del MRR, en particular, con sus características propias, destacadamente la ejecución basada en el alcance de hitos y metas. Este real decreto-ley recoge medidas excepcionales para reducir plazos, agilizar los procedimientos o facilitar la colaboración pública-privada para la ejecución del Plan de Recuperación y suma «instrumentos de carácter general dirigidos a reducir las barreras normativas y administrativas», así como «medidas de modernización de las administraciones públicas», que favorezcan la absorción de los fondos del NGEU a partir de una gestión expeditiva y eficiente (Artículo 1.3). Este real decreto-ley reconoce también como principios de buena gestión, entre otros, la «planificación estratégica y gestión por objetivos con el

establecimiento de indicadores a tal efecto», la «innovación en la gestión y creación de sinergias» o la «evaluación, seguimiento y reprogramación para el cumplimiento de objetivos» (Artículo 3).

En definitiva, la gestión de los fondos del NGEU es un reto de primer orden para España, como para los demás Estados miembros llamados a absorber más recursos en una ventana temporal tan fugaz; del mismo modo, constituye una gran oportunidad para dar prioridad en la agenda política nacional al fortalecimiento de capacidades administrativas, tanto en la Administración General del Estado como en las Administraciones de ámbito autonómico y local, donde algunas viejas debilidades han limitado la absorción de las posibilidades de inversión vehiculadas a través de los diversos instrumentos financieros de la UE. Los saltos en capacidades administrativas exigen un diagnóstico específico y minucioso en cada organización y, asimismo, implicación y esfuerzo sostenidos en el tiempo por parte de distintos perfiles de políticos y trabajadores al servicio de las Administraciones públicas. Este empeño, evidentemente, no dará sus primeros frutos durante los veloces plazos del NGEU; mucho menos, en las organizaciones que en mayor medida los requieren. Sin embargo, iniciar lo antes posible y a buen ritmo el camino de la mejora continua en las habilidades administrativas que precisan reunir las Administraciones públicas en el siglo XXI, además de contribuir a la eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público, coadyuvará a fortalecer la posición de España en la agenda de cambios en la gobernanza económica de la UE tras la recuperación de la pandemia.

Por otra parte, el impacto del NGEU y las condiciones aplicables para la implementación de los diferentes fondos entre los Estados miembros de la UE es asimétrico: España e Italia esperan culminar una transformación de la economía, la euforia en Alemania es mucho más limitada por la existencia de amplios fondos de reconstrucción nacionales, mientras que en Polonia los fondos se convierten en un instrumento de la UE para frenar la deriva del Estado de Derecho en este país. Como ya se ha comentado, los fondos del NGEU son un reto de primer orden para todos los Estados miembros, pero más todavía para los Estados federales o políticamente descentralizados. En este contexto, resultaba trascendental el desafío de incorporar las posiciones de los entes subestatales en la negociación del NGEU. Desde una perspectiva comparada, la participación de los entes subestatales en los asuntos europeos en la fase ascendente es muy diferente, pero la concentración de la toma de decisiones en los ejecutivos nacionales durante la gestión de la pandemia ha llevado a resultados similares – una limitación de los gobiernos de entes subestatales y de los parlamentos. En este sentido, se puede afirmar también un rol dominante de los ejecutivos nacionales en la negociación del NGEU.

Sin embargo, y allí se pueden encontrar similitudes entre los Estados miembros federales o políticamente descentralizados, los entes subestatales serán las entidades principales en la implementación de los diversos programas. Los entes locales y subestatales representan un tercio del gasto público y dos tercios de la inversión pública y aplican el 70 % de toda la legislación de la UE, por lo que debe tomarse una decisión esencial sobre la necesidad de asociar a todos los entes locales y regionales en la elaboración, consulta, aplicación y gestión de los fondos (CoR, 2020).

Los Estados miembros federales o políticamente descentralizados se enfrentan a una complejidad añadida a la hora de establecer los mecanismos necesarios para la distribución de los recursos, su implementación, el control y la rendición de cuentas que difiere de los retos de sistemas unitarios. A diferencia de estos últimos, las políticas federales se enfrentan a problemas de acción colectiva derivados de la separación horizontal y vertical de los poderes. Pero por otro lado pueden diseñar e implementar los programas e inversiones de manera que estén más adaptados a las preferencias y necesidades de la población.

Finalmente, además de los efectos redistributivos en un marco temporal definido, el NGEU y el MFP 2021-2027 modifican la autoridad en el sistema de gobernanza multinivel de la UE, sobre todo en relación con las intervenciones públicas en las políticas redistributivas de la UE, en concreto en la política de cohesión. Por ello, el NGEU puede interpretarse como un nuevo enfoque de política estructural y de cohesión de la UE. Este efecto se analiza en el artículo de Mario Kölling: Los acuerdos sobre la financiación y las inversiones del NGEU. El autor afirma que el NGEU y el MFP 2021-2027 reflejan hitos extraordinarios, pero constata también un cambio de la autoridad en el sistema de gobernanza multinivel que se materializa en una limitación del acceso del nivel subestatal al diseño y la implementación de las políticas redistributivas. Además, la política de cohesión –tradicionalmente reflejo de la gobernanza multinivel– ha perdido peso con relación al resto de las políticas presupuestarias. En cuanto a los instrumentos, el incremento de la condicionalidad fortalece también a las instituciones de la UE, restringiendo al mismo tiempo el marco de actuación de los entes subestatales.

A continuación, Henrik Scheller y Anna Sophia Körner se centran en el proceso de implementación interna del Plan de Recuperación y Resiliencia en Alemania, con especial atención a la participación de los

Länder en el desarrollo del plan y la definición de sus prioridades. Los autores argumentan que este proceso es un ejemplo de la «ceguera federal» de la UE. El hecho de que el NGEU fuera definido por la CE como un «paquete de estímulo» permitió al gobierno federal alemán desarrollar su Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR) sin mayores consultas con los Länder.

Giacomo Menegus analiza el impacto producido por el PNRR de Italia en el regionalismo italiano. El autor destaca tres fases del PNRR: redacción, gobernanza e implementación. Para cada uno de estos momentos delimita el papel que jugaban los entes subestatales y los locales y su relación con el gobierno central, con el fin de identificar elementos de continuidad y discontinuidad respecto a las tendencias presentes en el sistema territorial de Italia antes de la adopción del Plan. El análisis lleva a la conclusión de que el PNRR ha fortalecido la tendencia hacia el centralismo. Sin embargo, según el autor, si las reformas e inversiones previstas en el Plan tienen éxito, podría abrirse una nueva era para las autonomías italianas.

Como se ha dicho, ofrecer una respuesta cabal a los desafíos presentes en la ejecución de los fondos del NGEU importa enormemente debido a que propicia un mayor control de escenarios futuros. Además, «*la capacidad para la elaboración de políticas se halla entre los conceptos capitales en el estudio de la política pública*. Niveles elevados de capacidad para la elaboración de políticas se relacionan con productos y resultados de políticas superiores, mientras que los déficits de capacidad se consideran una importante causa de fracaso en la política y de resultados subóptimos» (Wu et al., 2018, p. 1). Por ello, este monográfico recurre a la idea de capacidad administrativa, que es la dimensión de la capacidad para la elaboración de políticas más directamente vinculada a la gestión financiera y la ejecución de planes y programas y, por tanto, de algún modo, al éxito en la obtención de resultados y el impacto de cada intervención pública. Los atributos que definen la idea de capacidad administrativa no versan tanto sobre las habilidades que mejoran el diseño de las políticas públicas como acerca de aquellas que facilitan su ejecución, con especial atención a las destrezas para la implementación del presupuesto.

Por ello, el artículo «Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE», de Cristina Ares, clarifica, en este sentido, el concepto de capacidad administrativa a partir de diversos trabajos académicos sobre capacidad para la elaboración de políticas (*policy capacity*), poniendo el foco sobre las habilidades que permiten movilizar recursos de diverso carácter para la ejecución de planes y programas. Más que en el nivel micro de los empleados públicos, los atributos que componen la noción de capacidad administrativa se corresponden con los niveles organizacional y macro y versan sobre procesos y relaciones entre departamentos y organizaciones del sector público, así como intercambios con los contratistas, los beneficiarios y los ciudadanos. Asimismo, el texto revisa algunos trabajos empíricos que examinan la relación entre capacidad administrativa y absorción de los fondos europeos, así como los principales proyectos de desarrollo de habilidades en Administraciones de ámbito nacional promovidos por la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) de la Comisión Europea. Se reclaman como estratégicas para la ejecución de inversiones y la obtención de resultados, las habilidades que pueden contribuir a la gestión del cambio.

A continuación, Manuel Hidalgo y sus coautores profundizan en el carácter determinante de las mejoras en capacidad administrativa en España no solo para facilitar la ejecución de los fondos del NGEU sino también las inversiones del MFP 2021-2027. Alertan sobre el preocupante punto de partida de este país en materia de capacidad administrativa, que no alcanza valores propios de las organizaciones del sector público caracterizadas por el buen gobierno en ninguno de los indicadores empleados por la Comisión Europea para medir esta variable en la gestión de los fondos europeos. Los autores reconocen que las iniciativas de mejora en términos de capacidad administrativa son bien conocidas, pues tanto las autoridades españolas responsables de la gestión de estos fondos como la Comisión Europea, al igual que la OCDE, las han puesto sobre la mesa en numerosos papeles de trabajo. Entre estas medidas subrayan, igualmente, las vinculadas a la coordinación y la comunicación, así como la mejora en la planificación estratégica en relación con la definición de objetivos, la medición del rendimiento y la evaluación de resultados.

Después, el artículo de Moneyba González y Carmen Navarro se centra en las Administraciones municipales españolas y más concretamente en un aspecto clave para la eficiencia y eficacia de la gestión de las inversiones de la UE como es la contratación pública local. Esta investigación emplea datos de entrevistas a jefes de servicio y técnicos de Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. Los resultados reflejan los efectos negativos de la reforma introducida a través de la Ley de Contratos del Sector Público, del mismo modo que ponen en valor la resiliencia de los gestores de contratos en el ámbito municipal, quienes suelen lograr, informalmente, el conocimiento necesario para salir del paso. En este nivel micro de los gestores de contratos, el artículo da cuenta ampliamente de las herramientas disponibles para el

aprendizaje organizativo, así como de los mayores desafíos que deben abordar en el presente estos profesionales de la Administración.

Como broche a este número monográfico, en su artículo «El papel del Parlamento en la mejora de la capacidad administrativa: evolución del control político de la administración y de su participación en el diseño y análisis de políticas públicas», Anna M. Palau y Yaiza Moreno, examinan un asunto de suma relevancia desde el punto de vista tanto de la eficacia de los fondos europeos como del control democrático de su ejecución. La investigación analiza la aportación del Parlamento español a la capacidad administrativa en dos dimensiones: el fomento de la participación de los empleados públicos y de los responsables políticos en la elaboración y el análisis de políticas, por una parte, y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas de la Administración, por otra. Estas autoras analizan la fiscalización parlamentaria de las Administraciones públicas entre 1979 y 2019, a través de preguntas orales en Pleno y Comisión, así como todas las comparecencias en Comisión de empleados públicos y autoridades desde 1986 a 2019. Sus hallazgos muestran graves deficiencias que no deberían ignorarse; el control parlamentario se ha ido empequeñeciendo a lo largo del tiempo, a pesar de haberse diversificado en relación con los años 1980. Además, se observa un amplio margen de mejora con relación a la participación en el diseño y el análisis de políticas públicas de distintos perfiles de políticos y trabajadores públicos, pues su contribución se ha limitado a aspectos económicos y presupuestarios y a cargos con perfil político. En definitiva, se han desaprovechado el conocimiento y la experiencia de los profesionales de la Administración pública.

Este monográfico se complementa con seis recensiones de valiosas publicaciones académicas, en torno a cuestiones como la nueva gobernanza socioeconómica europea, la política de cohesión, los desafíos a los que se enfrentan los gestores públicos en el siglo XXI, el papel de los funcionarios nacionales en la UE (*eurócratas*) o el «buen gobierno» en las regiones europeas.

En conjunto, y una vez revisadas las carencias en materia de capacidad administrativa, así como la relevancia de su superación gradual para adaptar el conjunto de las Administraciones nacionales de la UE a los retos del siglo XXI, donde los problemas han ganado dimensión y complejidad y las disrupciones se han convertido en una nueva normalidad, las personas autoras de este monográfico deseamos modestamente que resulte de utilidad pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Colino, C. y Molina, I. (2005). National Governments and the European Union. En P. van der Hoek (ed.), *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union* (pp. 341-354). Taylor & Francis.
- Comité Europeo de las Regiones (2020). Dictamen sobre el Plan de Recuperación para Europa en respuesta a la pandemia de COVID-19: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia e Instrumento de Apoyo Técnico. OJ C 440, 18-12-2020, pp. 160-182. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020AR3381>
- Consejo Económico y Social de España (2021). *Informe 03/2021 La gobernanza económica de la Unión Europea: el impacto de la pandemia*. <http://www.ces.es/documents/10180/5250220/Inf0321.pdf>
- Del Pino, E. y Colino, C. (2021). ¿Qué sabemos sobre cómo reformar la Administración?: contenidos, capacidad y trayectorias. En E. del Pino y J. Subirats (coords.), *Las Administraciones ante los riesgos sociales y globales* (pp. 69-100) [colección: Innovación Pública]. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Molina, I. (2001). La adaptación a la Unión Europea del poder ejecutivo español. En C. Closa (coord.), *La europeización del sistema político español* (pp. 162-197). Ediciones Istmo.
- Wu, X., Ramesh, M. y Howlett, M. (2018). Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components. En X. Wu, M. Ramesh y M. Howlett (eds.), *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice* (pp. 1-25). Palgrave Macmillan.

GAPP, número 29, julio de 2022
Sección: BLOQUE I: PLANES NACIONALES DE RECUPERACIÓN
Recibido: 16-02-2022
Modificado: 24-04-2022
Aceptado: 03-05-2022
Publicado: 14-07-2022
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11046>
Páginas: 11-22



Referencia: Kölling, M. (2022). El impacto de NGEU y del MFP 2021-2027 en el sistema de gobernanza multinivel de la UE. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 11-22. <https://doi.org/10.24965/gapp.11046>

El impacto de NGEU y del MFP 2021-2027 en el sistema de gobernanza multinivel de la UE

The impact of NGEU and the MFF 2021-2027 on the EU multi-level governance system

Kölling, Mario

Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8561-6952>

mkoelling@poli.uned.es

NOTA BIOGRÁFICA

Mario Kölling es profesor contratado doctor en el departamento de Ciencia Política de la UNED e investigador de la Fundación Manuel Giménez Abad. Desde 2011 hasta 2014 fue investigador García Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en Madrid. Desde 2021 es investigador principal junto con Cesar Colino del proyecto: Reformas institucionales en sistemas multinivel (PID2020-116659GB-I00).

RESUMEN

Los acuerdos sobre la financiación y las inversiones del plan de recuperación y resiliencia “Next Generation EU” y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 reflejan hitos extraordinarios. Ambos reglamentos no solo tienen efectos redistributivos en un marco temporal definido, sino que también tienen un impacto en la distribución de la autoridad y las competencias presupuestarias de la UE, p. e. reforzando los instrumentos de condicionalidad. Con ello, ambos reglamentos tienen un impacto en las intervenciones públicas de las políticas redistributivas de la UE, sobre todo en la política de cohesión. En este texto se analiza el impacto de NGEU y del MFP 2021-2027 en la distribución de la autoridad en el sistema multinivel de la UE.

PALABRAS CLAVE

Gobierno multinivel; política de cohesión; Next Generation EU; Marco Financiero Plurianual 2021-2027; condicionalidad; reformas de sistemas multinivel.

ABSTRACT

The agreements on Next Generation EU and the Multiannual Financial Framework 2021-2027 are extraordinary milestones for the EU integration process. Both regulations not only have important redistributive effects within a defined timeframe, but also have an impact both on the distribution of budgetary authority and competences, e.g. by strengthening conditionality instruments. In doing so, both regulations shape the hierarchy of objectives and the instruments of EU budgetary policies, especially in cohesion policy. This paper analyses the impact of NGEU and the MFF 2021-2027 on the distribution of authority in the EU Multi-Level Governance system.

KEYWORDS

Multilevel government; cohesion policy; Next Generation EU; Multiannual Financial Framework 2021-2027; conditionality; multi-level system reforms.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA. 3. LAS DINÁMICAS EN EL SISTEMA MULTINIVEL DE LA UE. 4. LAS DINÁMICAS INTRODUCIDAS POR EL NGEU Y EL MFP 2021-2027. 5. DISCUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN¹

La pandemia ha puesto a prueba la capacidad de las instituciones de ofrecer respuestas rápidas, oportunas y flexibles a retos sociales y económicos sin precedentes. Muchas de las medidas adoptadas para la gestión de la crisis tendrán efectos importantes en el corto y largo plazo, ya sea en el ámbito social, económico o político. Aunque se pueden destacar puntos críticos en la gestión de la crisis por parte de la UE, los acuerdos sobre la financiación y las inversiones del plan de recuperación y resiliencia “Next Generation EU” (NGEU) (Reglamento 2020/2094) y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFP 2021-2027) (Reglamento 2020/2093) reflejan, en este contexto, hitos extraordinarios. Ambos reglamentos tienen una naturaleza y lógica distinta, pero los dos están interrelacionados ya que aportan recursos a políticas con objetivos compartidos y superpuestos. Además, ambos reglamentos no solo tienen efectos redistributivos en un marco temporal definido, sino que también tienen un impacto en la distribución de la autoridad y las competencias presupuestarias de la UE, p. e. reforzando los instrumentos de condicionalidad (*ex ante* y *ex post*)². Con ello, ambos reglamentos tienen un impacto en las intervenciones públicas de las políticas redistributivas de la UE.

A pesar de las implicaciones de NGEU y del MFP 2021-2027, la mayoría de los análisis de ambos reglamentos se centran principalmente en, por ejemplo, el volumen de los recursos, el proceso de negociación, o las implicaciones de los fondos para las economías y administraciones nacionales. Menos atención se ha prestado en conceptualizar y medir cómo estos reglamentos afectan a la distribución de la autoridad en el sistema multinivel de la UE. Estos cambios van más allá de los efectos redistributivos ya que la distribución de autoridad entre los diferentes niveles de gobierno son claves para la dinámica de sistemas federales y multinivel.

Este trabajo se redacta en el contexto de un proyecto de investigación, cuya pregunta principal es ¿Cómo se puede conceptualizar y medir el contenido y los resultados de cambios de autoridad en sistemas multinivel?

Dentro de este marco, el análisis se concentra en los cambios provocados por NGEU y el MFP 2021-2027 en el reparto de autoridad entre los principales actores de la política de cohesión de la UE. Los cambios que se reflejan en el ámbito de autoridad se refieren a medidas en relación a la participación en procesos de toma de decisiones sobre el diseño de políticas redistributivas, a las competencias en la gestión de estas políticas entre los diferentes niveles de gobierno y a la distribución de estos recursos entre las políticas redistributivas. Dentro de este contexto se pretende observar si las medidas adoptadas para gestionar los efectos de la pandemia han tenido un efecto catalizador para tendencias que ya se podían detectar anteriormente en las políticas redistributivas de la UE, si los cambios en el ámbito de autoridad se limitan a decisiones rutinarias o si alteran radicalmente los instrumentos y la jerarquía de los objetivos que sustentan las políticas provocando cambios en el sistema de gobernanza multinivel (MLG) de la UE a largo plazo.

En el presente texto se argumenta que el NGEU y el MFP 2021-2027 cambian la autoridad en el sistema del gobierno multinivel. Este cambio no solo refleja tendencias que se podían detectar desde hace tiempo, sino que las medidas han fortalecido y reforzado estas tendencias representando cambios en la jerarquía de objetivos y en los instrumentos de las políticas presupuestarias.

¹ Se agradece a los evaluadores anónimos y a los editores de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo, también se agradece a la Fundación Manuel Giménez Abad, a la Fundación Friedrich Ebert y el Observatorio de Derecho Público, IDP Barcelona la organización del seminario NOVEDADES DEL FEDERALISMO EN EUROPA, que se celebró el 3 de noviembre de 2021 en Barcelona donde se presentó una primera versión de este texto. El trabajo se realizó dentro del proyecto de investigación: Reformas institucionales en sistemas multinivel: Paradigmas, limitaciones, procesos y resultados (PID2020-116659GB-I00).

² En términos generales, los instrumentos de condicionalidad pueden clasificarse como condicionalidad *ex ante* o *ex post*. La condicionalidad *ex post* significa que el receptor de la ayuda acepta condiciones políticas e institucionales que se implementarán después de recibir la ayuda. El receptor acepta la condicionalidad para continuar la cooperación beneficiosa. La condicionalidad *ex ante* se refiere a las condiciones políticas e institucionales que deben estar establecidas antes del desembolso de la ayuda. El interés del receptor en recibir el beneficio se usa para conseguir un cambio de comportamiento deseado (Koch, 2015).

Considerando que en este texto se analiza un objetivo de estudio reciente, las conclusiones solo pueden ser preliminares en relación a los efectos a largo plazo.

Con este análisis, el artículo pretende contribuir a tres líneas de investigación. En primer lugar, y sobre todo, a los trabajos sobre el análisis de reformas en sistemas multinivel. En segundo lugar, contribuye a la literatura sobre la evolución de la política de cohesión de la UE. Y, por último, el artículo hace una aportación a la investigación dedicada al estudio sobre NGEU y el MFP 2021-2027.

El texto se organiza del siguiente modo. En la siguiente sección se dibuja el marco conceptual y la metodología de la investigación, posteriormente se ofrece una visión general de las dinámicas de reforma en el sistema multinivel de la UE. En la cuarta sección se presentan los cambios introducidos en los ámbitos financieros, de la autoridad y las competencias por NGEU y MFP 2021-2027 y la quinta sección se dedica a la discusión de los resultados.

2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

En el contexto de la UE, la gobernanza multinivel se define como «[...] la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados» (CdR, 2009).

Desde los años noventa del siglo pasado, muchos autores consideran la política de cohesión como el mejor ejemplo de gobernanza multinivel de la UE (Marks, 1993; Morata, 2004; Bache, 2007). Durante las últimas décadas, la política de cohesión de la UE ha ayudado a reducir las diferencias económicas, sociales y territoriales entre los Estados miembros y sus entidades subestatales a través de un modelo de autoridad compartida entre todos los niveles de gobierno (Charbit, 2020). Se valoraba el MLG como sistema de negociación y toma de decisiones entre múltiples niveles de gobierno interconectados, resultado de un proceso innovador de creación institucional y reasignación de autoridad (Marks, 1993, p. 391). Muchos académicos han centrado su análisis en los cambios de la distribución de la autoridad entre los niveles de gobierno analizando los incentivos de las entidades subestatales para participar en los asuntos de la UE y para que los gobiernos nacionales y las instituciones de la UE compartan su autoridad con las entidades subestatales, sea vía instituciones formales e informales (Hooghe y Marks, 2020). Otros entendieron la gobernanza multinivel como un sistema de toma de decisiones principalmente orientado hacia los resultados de los procesos de negociación, con gran capacidad de resolución de conflictos, pero con importantes limitaciones para la rendición de cuentas. En este sentido, el MLG fue interpretado como un «pacto fáustico» en el que los valores fundamentales del gobierno democrático se intercambiaron por el consenso de mínimos entre gobiernos y una supuesta eficiencia en la gobernanza (Peters y Pierre, 2004). La gobernanza multinivel ha seguido estimulando debates académicos en el último cuarto de siglo, sin haber perdido su atractivo como marco teórico de análisis (Jeffery y Peterson, 2020). En 2020, en una edición especial del *British Journal of Politics and International Relations*, diferentes autores afirmaron que el MLG sigue siendo el modo operando de la política de cohesión, y su ampliación hacia otras políticas de la UE será también necesaria para mejorar la legitimidad y resultados de las políticas redistributivas de la UE (Allain-Dupré, 2020). Otros autores argumentan que en una «Europa con las regiones», el MLG puede promover la buena gobernanza y mejorar los déficits democráticos de la UE (Abels y Battke, 2019).

Sin embargo, las instituciones y políticas presupuestarias de la UE han demostrado ser muy resistentes a las reformas, sobre todo, el proceso de toma de decisiones basado en la unanimidad, como por ejemplo en el caso de la aprobación del MFP, fomentó la continuidad de las políticas. Pierson enseña que las políticas públicas y las instituciones formales suelen estar diseñadas para ser difíciles de cambiar y la toma de decisiones fomenta la continuidad de las políticas e instituciones (Pierson, 2000). En el momento en que una nueva política e institución ha iniciado una trayectoria, los costes de la reversión son muy elevados. Sin embargo, choques externos o una crisis del sistema pueden provocar momentos críticos cuyos efectos a corto y largo plazo no siempre son previsibles. Desde la perspectiva del institucionalismo histórico, los momentos críticos se transforman en *critical junctures* cuando la evolución de políticas públicas o instituciones pasa a una nueva trayectoria. Pero depende de la rigidez de la trayectoria de las políticas e instituciones si estos cambios se formalizan e institucionalizan (*locked-in*) (Pierson, 2000). Desde una perspectiva institucionalista, Laffan analizó la evolución del presupuesto de la UE a través de estos factores: *crucial junctures*, *lock-in* e institucio-

nalización. Su argumento se basa en la observación de que, aunque haya un alto nivel de dependencia de la trayectoria en las instituciones y políticas presupuestarias, éstas pueden cambiar si un momento crítico se transforma en una *critical juncture* (Laffan, 2000).

Sin embargo, no solo el marco temporal es importante para medir los cambios, sino que también hay que tener en cuenta el alcance de éstos y sus objetivos. Según la clasificación de Peter Hall, hay tres tipos diferentes de cambios que pueden ser aplicados para el análisis de cambios institucionales y políticas presupuestarias de la UE: cambios de primer orden, de segundo orden y de tercer orden.

Un cambio de primer orden se refleja en la toma de decisiones rutinarias que llevan a modificaciones incrementales en el proceso político. En este contexto, los instrumentos políticos se modifican en base a la experiencia y nuevos conocimientos, aunque los objetivos e instrumentos generales de la política sigan siendo los mismos. Por ejemplo, las rúbricas presupuestarias se ajustan en cada MFP en respuesta a las experiencias del periodo financiero anterior y adaptaciones necesarias (Hall, 1993, p. 278).

Los cambios de segundo orden están relacionados con el desarrollo de nuevos instrumentos políticos relacionados con una estratégica política como resultado de la insatisfacción con la experiencia anterior (Hall, 1993, p. 278). Por ejemplo, se modifican los instrumentos presupuestarios sin alterar radicalmente la jerarquía de los objetivos que sustentan la política.

Los cambios en la jerarquía de objetivos, de paradigma y del conjunto de instrumentos empleados para llevar a cabo las políticas, son cambios de tercer orden, y también estos se basan en resultados negativos del pasado (Hall, 1993, p. 279). Un cambio de tercer orden se refleja por un proceso disyuntivo asociado a discontinuidades periódicas en la política. Según Hall, el proceso de cambio de paradigma implica la acumulación de anomalías, la experimentación con nuevas formas de política y fracasos políticos que precipitan una competición sobre la autoridad (Hall, 1993, p. 280).

Todas las negociaciones del MFP han abarcado diferentes tipos de cambios políticos, ajustes de las políticas existentes y cambios en los instrumentos políticos (Cipriani, 2014; Villani-Lubelli y Zamparini, 2019). Las negociaciones del MFP también incluyen transformaciones en los propios objetivos políticos, ya que las negociaciones del MFP son más que negociaciones redistributivas y producen «orden» vía la asignación de partidas presupuestarias a las diferentes rúbricas presupuestarias y al incorporar nuevos mecanismos, prácticas y normas institucionales en el ámbito presupuestario (Laffan, 2000). Sin embargo, la mayoría de los autores confirman que pocos acuerdos presupuestarios han originado variaciones en los objetivos políticos –cambios de tercer orden– aunque, también confirman que el presupuesto de la UE ha ido evolucionando lentamente introduciendo y consolidando nuevos objetivos políticos (Núñez y Katarivas, 2014; Laffan y Lindner, 2015; Rubio, 2017; Heinemann y Weiss, 2018).

Conforme a este marco, a continuación, se van a analizar los efectos de NGEU y del MFP 2021-2027 en los instrumentos, la estrategia política y en la jerarquía de los objetivos de las políticas redistributivas y la financiación de la UE. Para ello se aplica una metodología cualitativa al análisis que se basa en el estudio de fuentes primarias y secundarias. Considerando la actualidad del objeto de análisis y las limitadas fuentes secundarias, el análisis se fundamenta en fuentes legales, como son los reglamentos de la UE. El trabajo tiene un carácter descriptivo exploratorio, ya que las conclusiones son preliminares y será prematuro identificar cambios en el proceso de toma de decisiones multinivel en el largo plazo. El análisis empírico-descriptivo se limita a los efectos de NGEU y el MFP en el contexto de la UE. En el monográfico hay también estudios de caso que se centran en las implicaciones de NGEU y el MFP en los sistemas federales a nivel de los Estados miembros.

3. LAS DINÁMICAS EN EL SISTEMA MULTINIVEL DE LA UE

El nivel de colaboración e interrelación entre los niveles depende de los ámbitos competenciales de las instituciones de la UE. Estas competencias pueden ser exclusivas, (artículo 3 TFUE), compartidas (artículo 4 del TFUE) o competencias de apoyo (artículo 6 del TFUE). La política de cohesión económica, social y territorial forma parte de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros. Mientras en sus comienzos, la política regional europea consistía en la asignación de fondos por parte del presupuesto de la UE a los gobiernos nacionales, en 1988 se introdujeron procedimientos para los fondos estructurales que implicaba a varios niveles de gobierno (Benz, 2000). Desde entonces las entidades subestatales elaboran sus programas operativos, que incluyen objetivos y proyectos claves, en cooperación con los gobiernos de los Estados miembros y la Comisión Europea (CE). Además, para mejorar la coordinación vertical intergubernamental, en base del principio de asociación, las entidades subestatales participan en la gestión de

los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) y el seguimiento. Cuando los Estados miembros no disponían de instituciones subestatales capaces de gestionar la política regional, por parte de la CE se esperaba que las crearan (Piattoni, 2009).

Como primera dinámica del sistema con incidencia en la distribución de autoridad del MLG, se puede constatar el incremento de los instrumentos de la condicionalidad en las políticas redistributivas (Rubio, 2020). La condicionalidad en el presupuesto de la UE no es un instrumento muy novedoso, ni en las negociaciones de adhesión, ni en las relaciones de la UE con estados terceros, ni tampoco en las políticas redistributivas de la UE, como la PAC o la política de cohesión, al contrario, en el presupuesto siempre han existido elementos de condicionalidad. La condicionalidad fue implementada en el presupuesto de la UE principalmente sin una participación de los entes subestatales, con el objetivo de mejorar el funcionamiento de las políticas redistributivas y para garantizar el cumplimiento de los objetivos de las políticas acordados entre los gobiernos de los Estados miembros. Sin embargo, desde el MFP 2007-2013, se fueron ampliando los enfoques de las condicionalidades, su alcance, los objetivos, el impacto en los beneficiarios, así como el volumen de las posibles sanciones. Desde 2007, las condiciones *ex post* no sólo se limitaron a ámbitos de gasto específicos, sino también a objetivos políticos y a cambios institucionales. En este sentido, la Agenda de Lisboa añadió una nueva dimensión al MFP para el periodo 2007-2013 y los programas de gasto dentro de la política de cohesión ya no estaban condicionados únicamente al objetivo de lograr la cohesión económica y social dentro de entidades geográficamente definidas, sino también a la entrega de bienes públicos y objetivos de la UE que eran comunes a todas las regiones de la UE (Méndez, 2011).

En 1994 se incorporó la primera condicionalidad *ex ante*: la condicionalidad macroeconómica para el Fondo de Cohesión que se amplió en 2014 a todos los FEIE (Sacher, 2019). Con ello se rompió la interconexión directa entre los entes responsables de cumplir con la condicionalidad, los Estados miembros, y los actores más afectados por las sanciones, los entes subestatales (Sacher, 2019; Verhelst, 2014). Esta ruptura fue muy visible en el debate sobre el procedimiento de déficit excesivo aplicado a España, donde se discutía la posibilidad de la suspensión de fondos para las CC.AA por la política macroeconómica del gobierno de España. A lo largo de los primeros años del MFP 2014-2020, se establecieron casi 50 criterios de condicionalidad *ex ante* en el marco de los FEIE, no solo relacionados con el marco institucional para la ejecución de los programas de gasto, sino también con propuestas específicas sobre cómo llevar a cabo reformas y cambios estructurales (Kölling, 2022). Al evaluar los datos intermedios del MFP 2014-2020, la CE concluyó que la condicionalidad *ex ante* dio lugar a un despliegue eficaz y estructurado de los FEIE y fue un incentivo para que los Estados miembros aplicaran reformas políticas (Comisión Europea, 2017). No obstante, también hubo importantes dificultades. Las críticas a la condicionalidad *ex ante* se dirigían a la complejidad del proceso y a la carga administrativa que socavaban los esfuerzos de transparencia y simplificación. Según el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), el número y el enfoque de las diferentes condiciones diluyeron el vínculo entre las políticas redistributivas y las recomendaciones/objetivos políticos generales (TCE, 2017). Sobre todo, los Estados miembros con mejores capacidades administrativas propias y/o con una estructura federal o descentralizada, consideraban que gran parte del proceso limitaba el marco de decisiones de los entes subestatales y era demasiado complejo con poco o ningún valor añadido (Núñez Ferrer et al. 2018, p. 73).

Otra dinámica con incidencia en la distribución de autoridad en el MLG se refiere a la limitación de los recursos de la política de cohesión y también su reducción en relación al total del gasto de la UE. Especialmente desde el MFP 2007-2013 se puede observar que el presupuesto de la UE se está convirtiendo cada vez más en un instrumento orientado a problemas y objetivos comunes, lo que se materializa en una evolución de la concentración en objetivos tradicionales basados, por ejemplo, en el artículo 174 del TFUE (política de cohesión) hacia objetivos políticos (p. e. los objetivos de la Estrategia 2020) (Bachtler y Méndez, 2020). En el gráfico 1 se puede ver la evolución de las diferentes rúbricas del presupuesto, donde destaca la reducción del porcentaje de la PAC en relación al total del presupuesto desde 1988, y desde 2007 la reducción del porcentaje de la política de cohesión en el total del gasto. Especialmente desde el MFP 2007-2013 han ido creciendo las inversiones relacionadas con las nuevas prioridades y objetivos.

En la vertiente del gasto o las políticas de la Unión que podrían alcanzarse con el presupuesto, se puede observar una reducción del total de los recursos que ya comenzó con el MFP 2007-2013. Además, el MFP 2014-2020 es el primer MFP que cuenta con una reducción del presupuesto de la UE en comparación con el MFP anterior. En la negociación del MFP 2021-2027, que comenzó con la presentación de las propuestas de la CE en mayo de 2018, se preveía una reducción adicional por la salida del RU de la UE (Comisión Europea, 2018).

Finalmente, otra dinámica con incidencia en la distribución de autoridad en el MLG se refiere a la estructura de gobierno de nuevos instrumentos dentro de los MFP, como el Fondo de Cohesión en 1993, el Fondo Tecnológico en 2007 y la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) en 2013. Todos estos instrumentos no incorporaban la estructura del MLG, sino que los recursos se destinaron directamente a los gobiernos de los Estados miembros beneficiarios de estos fondos, lo que limitó el acceso de las entidades subestatales al diseño y gestión de estos instrumentos.

4. LAS DINÁMICAS INTRODUCIDAS POR EL NGEU Y EL MFP 2021-2027

En el análisis de los cambios introducidos por NGEU y el MFP 2021-2027 en el ámbito de la autoridad del sistema multinivel de la UE, destacan tanto cambios relacionados con los objetivos de la política de cohesión y como los relacionados con los instrumentos, p. e. la reducción de los recursos disponibles para la política de cohesión, y el aumento de los instrumentos de condicionalidad, y la exclusión de las entidades subnacionales en la preparación de los planes nacionales de resiliencia.

Los poderes legislativos de la UE han incorporado en el MFP 2021-2027 nuevos objetivos transversales en las diferentes rúbricas del presupuesto, p. e. el Pacto Verde Europeo (Comisión Europea, 2019) y la estrategia digital³. Según la CE, la política de cohesión debe seguir contribuyendo a reducir las disparidades entre las entidades subestatales de la UE, y promover el desarrollo territorial sostenible. Pero también que se inviertan los recursos de esta política para la transición ecológica; p. e. la ayuda total de FEDER debe contribuir a la consecución de los objetivos climáticos, al menos en un 30%, y digital, en los jóvenes, en la salud y en la protección de los valores de la UE, además de mejorar la resiliencia de la UE ante los retos presentes y futuros (Comisión Europea, 2021b)⁴.

Aunque en el reglamento del NGEU no se menciona el objetivo de cohesión económica y financiera (Reglamento 2020/2094), el reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) (Reglamento 2021/241) incluye entre sus diversos ámbitos de aplicación la cohesión social y territorial. Con ello se fundamenta de la interrelación presupuestaria y la temática entre ambos reglamentos que se puede ver también en la distribución de los recursos (tabla 1).

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN LA RÚBRICA 2 COHESIÓN, RESILIENCIA Y VALORES DEL MFP 2021-2027 Y NGEU (A PRECIOS CORRIENTES)

<i>Desarrollo regional y Cohesión</i>	274.270 millones euros de MFP 2021-2027 + 50.620 millones euros de NGEU
<i>Recuperación y resiliencia</i>	21.400 millones euros de MFP 2021-2027+ 725.880 millones euros de NGEU
<i>Cohesión social</i>	130.730 millones euros de MFP 2021-2027

Fuente: Elaboración propia.

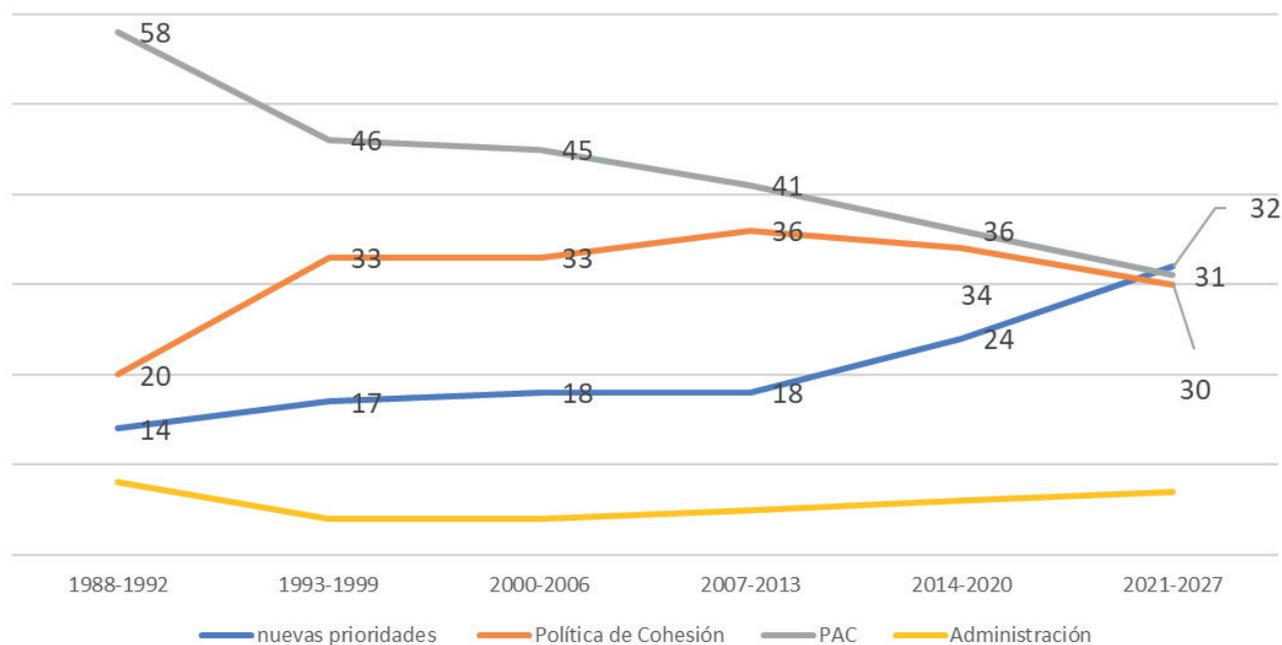
La limitación de los recursos prevista para la política de cohesión, en el MFP 2021-2027, incluye recortes en la política de la cohesión (-5%) y la PAC (-7%) en comparación con el periodo financiero anterior, al mismo tiempo que se incrementan las inversiones relacionadas con las nuevas prioridades y objetivos dentro de la rúbrica del gasto de cohesión, p. e. Kölling (2019). Considerando el presupuesto común de ambos reglamentos, el porcentaje de la política de cohesión en el gasto total «tradicional» es mucho más reducido. En concreto, en relación al total del presupuesto de 1.824.300 millones de euros para el periodo 2021-2027, la política de cohesión económica, social y territorial representa 405.000 millones de euros (Decisión de Ejecución (UE) 2021/1131).

³ Comisión Europea (2020, 19 de febrero). Shaping Europe's digital future, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en>.

⁴ En este contexto la política de cohesión 2021-2027 incluye cinco objetivos políticos para el FEDER, el FSE +, el Fondo de Cohesión y el FEMP: una Europa más inteligente: transformación económica innovadora e inteligente; una Europa más verde y baja en carbono; una Europa más conectada: movilidad y conectividad regional en el ámbito de las TIC; una Europa más social: aplicación del pilar europeo de derechos sociales; una Europa más próxima a sus ciudadanos: desarrollo sostenible e integrado de las zonas urbanas, rurales y costeras mediante iniciativas locales.

En el gráfico 1 se puede observar que los recursos destinados a la política de cohesión se reducirán hasta 2027 en relación al total del gasto del presupuesto de la UE, mientras que las nuevas prioridades políticas ya representan más de la tercera parte del presupuesto.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LAS RÚBRICAS DEL GASTO DEL MFP DESDE 1988-2027 (EN PORCENTAJE, REDONDEADO)



Fuente: Comisión Europea, 2020.

En cuanto a los instrumentos, el incremento de los instrumentos de condicionalidad *ex ante* representa un cambio de autoridad desde los Estados miembros hacia la Comisión y el Consejo. Los afinados mecanismos de condicionalidad *ex post* en el NGEU y MFP 2021-2027 ofrecen a la CE una amplia batería de instrumentos para vincular las políticas redistributivas con los objetivos tradicionales y con nuevos objetivos.

El reglamento 2021/1060 sobre disposiciones comunes de los fondos estructurales, establece varios mecanismos de constitucionalidad p. e. la condicionalidad medioambiental y climática; la condicionalidad basada en el respeto de principios horizontales, como la protección de los derechos fundamentales; y la condicionalidad ligada a objetivos específicos, como la capacidad para la aplicación eficaz de las normas sobre ayudas estatales. Estos mecanismos de condicionalidad son variados, pero responden a una lógica común: «se supedita la elegibilidad para un pago con cargo al presupuesto de la Unión al respeto de determinadas exigencias horizontales, distintas y suplementarias respecto a las directamente previstas por el fondo europeo sobre el que se imputa el pago»⁵.

La condicionalidad *ex ante* macroeconómica se aplica también durante el MFP 2021-2027 (Reglamento 2021/1060), al igual que al MRR. No obstante, considerando que la UE ha flexibilizado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), invocando la cláusula de salvaguardia, se permite que los Estados se aparten de los requisitos presupuestarios y les autoriza un endeudamiento más elevado para generar recursos con los que financiar sus acciones (Olesti Rayo, 2021).

El 1 de enero 2022 entró en vigor el nuevo reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (Reglamento 2020/2092). Este mecanismo de condicionalidad *ex ante* es un instrumento que amplía la discrecionalidad de las instituciones de la UE para limitar los fondos a Estados miembros cuyo gobierno infrinja los intereses financieros de la UE y los principios del Estado de Derecho. Al igual que sucede con la condicionalidad macroeconómica, se desvincula a los bene-

⁵ Tribunal de Justicia (2021). Conclusiones del Abogado General, Asunto C-156/21, 02-12-2021.

ficiarios de las políticas redistributivas, p. e. las entidades subestatales, con los sujetos, los gobiernos de los Estados miembros, que deben cumplir las condiciones establecidas. Aunque se prevén ciertas dificultades en su aplicación, el TJ ha confirmado la conformidad de este instrumento con el derecho de la UE⁶.

Finalmente, como nuevo instrumento se debe mencionar el vínculo entre el Semestre Europeo y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia desde 2021. Los programas nacionales de reforma y planes de recuperación y resiliencia fueron presentados en un único documento integrado. Solamente tras la implementación de las reformas correspondientes se liberaban los pagos del MRR que finalmente también serán objeto de revisiones periódicas. En este sentido, el cumplimiento de las recomendaciones específicas y el desembolso de los recursos del MFF representan también un nuevo nivel de gobernanza centrado en la CE y el Consejo.

El acuerdo entre la Comisión y cada Estado miembro beneficiario que sella la ayuda financiera de la UE se basa en la obligación de los Estados miembros a cumplir con todos los objetivos y medidas establecidas en los planes nacionales. Los planes son un mecanismo legislativo de la UE (establecido por el reglamento del MRR, que goza de efecto directo), que los hace obligatorios si un Estado miembro quiere acceder a la financiación de NGEU. Pero el reglamento del MRR determina que los planes nacionales de recuperación y resiliencia deben incluir, entre otras, solo un resumen de un proceso de consulta, llevado a cabo de conformidad con el marco jurídico nacional, de las autoridades locales y subestatales⁷. Para la supervisión, la CE requiere un coordinador único nacional que tenga la responsabilidad general de los planes de recuperación y resiliencia y que actúe como punto de contacto único (Comisión Europea, 2021a). En este contexto, no se implementa el MLG ni en la elaboración ni en la gestión del MRR, y el reglamento del MRR sigue la lógica intergubernamental del Fondo de Cohesión o de la Iniciativa de Empleo Juvenil. Las obligaciones de los Estados miembros establecidas en los planes dependen de cada contexto nacional. Sin embargo, la mera participación de las entidades subnacionales en un proceso de consulta de estos planes no solo limita su margen de maniobra de forma considerable, sino que las reformas y medidas previstas en los planes nacionales pueden afectar a sus competencias legislativas o administrativas (Civitarese Matteucci, 2021).

En relación a la gestión de las políticas redistributivas, el reglamento 2021/1060 sobre disposiciones comunes de la política de cohesión reafirma la implicación de las entidades subestatales en la preparación, ejecución y evaluación de los programas operativos de conformidad con el principio de gobernanza en varios niveles. La elaboración de los trabajos de programación y ejecución de los Programas Operativos responden también en el MFP 2021-2027, a un proceso concertado entre los representantes de las administraciones europea, nacional y subestatal⁸.

5. DISCUSIÓN

Tanto la crisis económica y financiera como la pandemia, han conllevado alteraciones en la distribución de autoridad y competencias en el sistema multinivel de la UE. Mientras que los cambios a raíz de la crisis económica y financiera se han institucionalizado llevando a un mayor control de las políticas de gasto, los cambios impulsados por la pandemia se centran en un mayor control de políticas públicas combinado con políticas de gasto expansivas. Además de los efectos redistributivos en un marco temporal definido, en este texto se ha argumentado que el NGEU y el MFP 2021-2027 modifican la autoridad en el sistema de la gobernanza multinivel de la UE. El cambio refleja una tendencia que se podía detectar desde hace tiempo, sin embargo, las medidas han fortalecido y reforzado estas tendencias representando transformaciones en la jerarquía de objetivos y en los instrumentos de las políticas presupuestarias.

Tras el análisis, podemos afirmar que el NGEU y el MFP 2021-2027 han tenido un impacto en los objetivos e instrumentos de la política de cohesión, además de crear nuevos objetivos e instrumentos. Se puede

⁶ Tribunal de Justicia (2022). Sentencias en los asuntos C-156/21 Hungría/Parlamento y Consejo, C-157/21 Polonia/Parlamento y Consejo.

⁷ El CdR subrayaba en sus enmiendas al reglamento la necesidad de fortalecer el rol de las regiones y entes locales en el plan de recuperación: «En consonancia con los principios de asociación y subsidiariedad, el plan de recuperación debe elaborarse en cooperación estrecha y estructurada con los entes locales y regionales, en la medida en que las reformas y las inversiones que recibirán el apoyo afecten a sus competencias definidas en la legislación nacional» (DOUE, 2020).

⁸ Reglamento (UE) 2021/1960 de Disposiciones Comunes y en el Reglamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

constatar un cambiado de la autoridad en el sistema de gobernanza multinivel limitando el acceso del nivel subestatal al diseño y la implementación de las políticas redistributivas. Además, la política de cohesión –reflejo de la gobernanza multinivel– ha perdido peso en relación al resto de las políticas presupuestarias. Por otro lado, las políticas presupuestarias orientadas hacia desafíos comunes en todos los Estados miembros, se han visto intensificadas.

En cuanto a los instrumentos, el incremento de la condicionalidad fortalece las instituciones de la UE, restringiendo al mismo tiempo el marco de actuación de los entes subestatales.

Considerando lo anterior, se puede confirmar que el NGEU y el MFP 2021-2027 representan cambios de tercer orden, ya que implican cambios en la jerarquía de objetivos y en los instrumentos de las políticas presupuestarias. Los cambios en los objetivos y los instrumentos empleados se reflejan principalmente en el NGEU, pero están también estrechamente incluidos en el MFP 2021-2027. La transformación de los objetivos en la política de cohesión, que podría ser caracterizada como un cambio de tercer orden, no solo se debe a la pandemia, sino que implica, siguiendo a Hall, la acumulación de anomalías, y los problemas políticos que la precipitaron.

En este sentido, la tendencia de una evolución de los objetivos e instrumentos de la política son especialmente visibles desde el MFP 2007-2013. Por un lado, se puede resaltar el incremento de los nuevos objetivos en proporción a los objetivos tradicionales y la reducción del peso de la política dentro de las políticas redistributivas. Por otro lado, se incrementó la discrecionalidad de la CE y del Consejo limitando la participación de los entes subestatales.

A pesar de los resultados positivos de la política de cohesión, las evaluaciones de la política regional han revelado que sus reformas no cumplieron siempre todos sus objetivos. La arquitectura de la política de cohesión ha sido revisada continuamente durante las últimas décadas, sin embargo muchas reformas se convirtieron en «recetas homogéneas» que los destinatarios de las reformas minimizaban (Barca, 2009, p. XVI). La coordinación simultánea de tres niveles de gobierno, en diferentes ámbitos políticos ha resultado a menudo difícil. Aunque la UE coordina los fondos estructurales y aplica así un enfoque integrado de la elaboración de políticas, no se ha eliminado la fragmentación sectorial de las políticas debido a los ordenamientos y conflictos internos de los Estados miembros. La implicación del nivel subestatal ha llevado en algunos Estados miembros a ralentizar el proceso de implementación. Algunos estudios indican que un enfoque jerárquico centrado en los gobiernos nacionales podría resolver los problemas de implementación (Crescenzi et al., 2021; Delgado, 2021; Moreno, 2020) considerando que una prioridad del NGEU es la rápida implementación de los programas conforme a la agenda establecida (Crescenzi et al., 2021). Siguiendo Laffan, podemos observar que, aunque haya un alto nivel de dependencia de la trayectoria en las instituciones y políticas presupuestarias, estas pueden cambiar si un momento crítico se transforma en una *critical juncture*. En este sentido, la política de cohesión lleva en un momento crítico desde hace tiempo y dependerá si la *critical junctures* causada por la pandemia se convierte en *turning point* que altera la trayectoria de la política presupuestaria.

El NGEU y el MFP 2021-2027 tiene efectos para la recuperación económica y social de la UE tras la pandemia, puede que no sea un «momento Hamilton»⁹ pero ambos reglamentos afectan a la distribución de la autoridad en el sistema de gobernanza multinivel de la UE a largo plazo con consecuencias para la transparencia de todas las decisiones o el principio de subsidiaridad. Conforme al Comité de las Regiones (CdR) el MLG induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados (CdR, 2009). Además, muchas de las competencias en materia de ámbito sanitario, educativo, y las medidas sociales y resiliencia corresponden al nivel regional. Por ello parece natural la necesidad de respetar los principios de asociación, descentralización y gobernanza multinivel también en el NGEU y el MFP 2021-2027.

El MLG popularizó el término de «La Europa de las Regiones». Todo lo expuesto lleva a pensar que quizá ha llegado la hora de pasar de hablar de «La Europa de las Regiones» como a principios de los años noventa, o de «La Europa con las Regiones» (Bauer y Studinger, 2011) a partir de 2000, o de «La Europa con algunas Regiones» (Marks et al., 1996) hasta 2010 a hablar de una «Europa sin las Regiones».

⁹ El entonces ministro alemán de Finanzas y posible canciller de la República Federal, Olaf Scholz, lo calificó como el momento Hamilton. La referencia al secretario del Tesoro norteamericano Alexander Hamilton se debe a que en 1790 consiguió que el gobierno federal asumiera la deuda en la que los estados habían incurrido durante la Guerra de Independencia. Este acto sentó las bases para la creación de un gobierno federal fuerte y contribuyó a la creación de una identidad colectiva en EE.UU.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abels, G. y Battke, J. (2019). Regional governance in the EU or: what happened to the «Europe of the regions»? Introduction. En G. Abels y J. Battke (eds.), *Regional Governance in the EU* (pp. 1-14). Edward Elgar Publishing.
- Allain-Dupré, D. (2020). The multi-level governance imperative. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 800-808. <https://doi.org/10.1177/1369148120937984>
- Bache, I. (2007). *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain* [Governance in Europe Series]. Rowman & Littlefield Publishers.
- Bachtler, J. y Méndez, C. (2020). Cohesion and the EU's budget: Is conditionality undermining solidarity? En R. Coman, A. Crespy y V. A. Schmidt (eds.) *Governance and politics in the post-crisis European Union* (pp. 121-139). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108612609.009>
- Barca, F. (2009). *An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. [Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy]. European Commission. https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en
- Bauer, M. W. y Studinger, P. (2011, 23-25 de abril). European Regions' relationship with the EU seen from below- Revisiting the subnational mobilization thesis [Conference Proceedings]. *Bienal Conference of European Union Studies Association (EUSA)*. <https://aei.pitt.edu/52095/>
- Benz, A. (2000). Two types of multi-level governance: Intergovernmental relations in German and EU regional policy. *Regional & Federal Studies*, 10(3), 21-44. <https://doi.org/10.1080/13597560008421130>
- Charbit, C. (2020). From «de jure» to «de facto» decentralised public policies: The multi-level governance approach. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 809-819. <https://doi.org/10.1177/1369148120937624>
- Cipriani, G. (2014). *Financing the EU Budget: Moving forward or backwards?* Centre for European Policy Studies. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/financing-eu-budget-moving-forward-or-backwards/>
- Civitarese Matteucci, S. (2021). Un giro más hacia la centralización y la uniformidad. Gobernanza y reformas del sector público en el Plan de recuperación y resiliencia italiano. *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 21-38. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3723>
- Comisión Europea, Dirección General de Presupuestos (2017). *Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios»: resumen y recomendaciones*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/38155>
- Comisión Europea (2018). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros*, COM/2018/324 final - 2018/0136 (COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:52018PC0324>
- Comisión Europea (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo*, COM/2019/640 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>
- Comisión Europea (2021a). *Staff Working Document of 22 January 2021* (No. 4).
- Comisión Europea (2021b). *Staff Working Document, Accompanying the document: the performance framework for the EU budget under the 2021-2027 MFF*, SWD(2021) 133 final.
- Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel. (2009). *Diario Oficial*, C 211, 1-27. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009IR0089>
- Crescenzi, R., Giua, M. y Sonzogno, G. V. (2021). Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU. *Journal of Policy Modeling*, 43(2), 278-297. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.03.002>
- Decisión de Ejecución (UE) 2021/1131 de la Comisión, de 5 de julio de 2021, por la que se establece el desglose de las asignaciones con arreglo a los objetivos y los fondos de la política de cohesión, *Diario Oficial de la Unión Europea* DO L 244, 9 de julio de 2021, pp. 21-50. http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1131/oj
- Delgado Rivero, F. J. (2021). Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España. Investigaciones Regionales. *Journal of Regional Research*, 50, 5-12. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.21.009>
- Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – Plan de Recuperación para Europa en respuesta a la pandemia de COVID-19: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia e Instrumento de Apoyo Técnico, *Diario Oficial de la Unión Europea*, DO C 440, de 18 de diciembre de 2020, pp. 160-182. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020AR3381>
- Tribunal de Cuentas Europeo (2017, 23 de noviembre). *Informe Especial n.º 15/2017: Las condiciones ex ante y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores pero todavía no eficaces*. <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=43174>
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Heinemann, F. y Weiss, S. (2018). *The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing?* [EconPol Working Paper, 17]. https://EconPapers.repec.org/RePEc:ces:econwp:_17
- Hooghe, L. y Marks, G. (2020). A postfunctionalist theory of multilevel governance. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 820-826. <https://doi.org/10.1177/1369148120935303>

- Jeffery, C. y Peterson, J. (2020). «Breakthrough» political science: Multi-level governance – Reconceptualising Europe's modernised polity. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 753-766. <https://doi.org/10.1177/1369148120959588>
- Kölling, M. (2019). The EU budget between bargaining tool and policy instrument. En U. Villani-Lubelli y L. Zamparini (eds.) *Features and challenges of the EU Budget: a multidisciplinary analysis* (pp. 30-43). Edward Elgar Publishing.
- Kölling, M. (2022). The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget. *Journal of Contemporary European Studies*. <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2059654>
- Koch, S. (2015). A typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union. *World Development*, 75, 97-108. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.01.006>
- Laffan, B. (2000). The Big Budgetary Bargains: From Negotiation to Authority. *Journal of European Public Policy*, 7(5), 725-743. <https://doi.org/10.1080/13501760010014920>
- Laffan, B. y Lindner, J. (2015). Who gets what and when. En H. Wallace, M. A. Pollack, C. Roederer-Rynning y A. R. Young (eds.), *Policy-making in the European Union* (pp. 220-243). Oxford University Press.
- Marks, G. (1993). Structural policy and multi-level governance in the EC. En A. W. Cafruny y G. G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community* (vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond, pp. 391-411). Lynne Rienner and Longman. <https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2016/09/marks-Structural-Policy-and-Multilevel-Governance.pdf>
- Marks, G., Hooghe, L. y Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x>
- Méndez, C. (2011). The Lisbonization of EU Cohesion Policy: A Successful Case of Experimentalist Governance? *European Planning Studies*, 19(3), 519-537. <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.548368>
- Morata Tierra, F. (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Tirant lo Blanch.
- Moreno, R. (2020). EU cohesion policy performance: regional effectiveness of the management of the variation in the structural funds. Investigaciones Regionales. *Journal of Regional Research*, 46, 27-50. <https://investigacionesregionales.org/es/article/la-politica-de-cohesion-de-la-ue-variabilidad-regional-eb-ka-efectividad-en-la-gestion-de-los-fondos-estructurales/>
- Núñez Ferrer, J. y Katarivas, M. (2014). *What are the effects of the EU Budget: Driving force or drop in the ocean?* [Special Report, 86]. Centre for European Policy Studies – CEPS. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/what-are-effects-eu-budget-driving-force-or-drop-ocean/>
- Núñez Ferrer, J., Alcidi, C., Musmec, R. (2018). *Ex ante conditionality in ESI funds state of play and their potential impact on the financial implementation of the funds*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/456225>
- Olesti Rayo, A. (2021). El programa NextGenerationEU y el nuevo ciclo presupuestario de la Unión Europea. *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 4-20. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3710>
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2004). Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? En I. Bache y M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance* (pp. 75-89). Oxford Scholarship Online.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: A historical and conceptual analysis. *Journal of European Integration*, 31(2), 163-180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Reglamento (UE, EURATOM) núm. 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, *Diario Oficial de la Unión Europea* OJ L 433I, 22 de diciembre de 2020, pp. 1-10. <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>
- Reglamento (UE, EURATOM) núm. 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027, *Diario Oficial de la Unión Europea* OJ L 433I, 22 de diciembre de 2020, pp. 11-22. <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>
- Reglamento (UE) núm. 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, *Diario Oficial de la Unión Europea* OJ L 433I, 22 de diciembre de 2020, pp. 23-27. <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2094/oj>
- Reglamento (UE) núm. 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, *Diario Oficial de la Unión Europea* OJ L 57, 18 de febrero de 2021, pp. 17-75. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>
- Reglamento (UE) núm. 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados, *Diario Oficial de la Unión Europea* OJ L 231, 30 de junio de 2021, pp. 159-706. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj>
- Rubio, E. (2017). *The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its flexibility: in-depth analysis*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. <https://doi.org/10.2861/28640>

- Rubio, E. (2020, octubre). *Rule of law conditionality: what could an acceptable compromise look like?* [Policy Brief]. Jacques Delors Institute. <https://institutdelors.eu/en/publications/rule-of-law-conditionality-2/>
- Sacher, M. (2019). Macroeconomic Conditionalities: Using the Controversial Link between EU Cohesion Policy and Economic Governance. *Journal of Contemporary European Research*, 15(2), 179-193. <https://doi.org/10.30950/jcer.v15i2.1005>
- Verhelst, S. (2014). *Macro-economic conditionalities in cohesion policy*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/11134>
- Villani-Lubelli, U. y Zamparini, L. (2019). *Features and challenges of the EU Budget: a multidisciplinary analysis*. Edward Elgar.

GAPP, número 29, julio de 2022

Sección: BLOQUE I: PLANES NACIONALES DE RECUPERACIÓN

Recibido: 22-02-2022

Aceptado: 25-06-2022

Publicado: 14-07-2022

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11056>

Páginas: 23-37



Referencia: Scheller, H., Körner, A. S. (2022). Federal Challenges in the Implementation of the EU's Recovery and Resilience Facility in Germany. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 23-37. <https://doi.org/10.24965/gapp.11056>

Federal Challenges in the Implementation of the EU's Recovery and Resilience Facility in Germany¹

Retos federales en la implementación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE en Alemania

Scheller, Henrik

German Institute of Urban Affairs (Germany)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8669-5063>

scheller@difu.de

NOTA BIOGRÁFICA

Dr. Henrik Scheller is Senior Expert for Public Finance and is leading the Team “Economy, Finance and Sustainability Indicators” at the German Institute of Urban Affairs, Berlin.

Körner, Anna Sophia

German Institute of Urban Affairs (Germany)

koerner@difu.de

NOTA BIOGRÁFICA

Anna Sophia Körner is Research Assistant in the Team “Economy, Finance and Sustainability Indicators” at the German Institute of Urban Affairs, Berlin.

ABSTRACT

The paper focuses on the internal implementation process of the EU Recovery and Resilience Facility (RRF) in Germany with special regard to the participation of the Länder in the development of the plan and its priorities. We argue that the course of the development and implementation process is illustrating how national executives can pursue their own goals by exploiting the blindness of the EU and its treaties to federal systems. This was favored by the fact that the European Commission (EC) labeled its Recovery and Resilience Facility (RRF) including NextGeneration EU (NGEU) as a “stimulus package”. The coincidence of these two reasons allowed the German government to develop its own Recovery and Resilience Plan without major consultation. Moreover, the decades-long disputes between the federal government and the states, in which the latter had gained considerable information and voice, do not seem to have taken place. Since the RRF can be interpreted as a new cohesion policy approach of the EU, stronger involvement of the German Länder and municipalities in the negotiation process of the National Recovery and Resilience Plan (DARP) would have been essential. The analysis exemplifies aspects of multilevel governance that need to be strengthened if the EU is to expand its economic policy instruments in the future.

KEYWORDS

German federalism; NextGeneration EU; EU Recovery and Resilience Facility; multilevel governance; cohesion policy; federal blindness of the EU.

¹ We would like to thank the anonymous reviewers and the editorial board of the journal for their suggestions and comments on the first version of this article.

RESUMEN

El documento se centra en el proceso de implementación interna del Fondo de Recuperación y Resiliencia de la UE (RRF) en Alemania, con especial atención a la participación de los Länder en el desarrollo del plan y sus prioridades. Argumentamos que el curso del proceso de desarrollo e implementación está ilustrando cómo los ejecutivos nacionales pueden perseguir sus propios objetivos explotando la ceguera de la UE y sus tratados a los sistemas federales. Esto se vio favorecido por el hecho de que la Comisión Europea (CE) calificó su Fondo de Recuperación y Resiliencia (RRF) que incluye NextGeneration EU (NGEU) como un “paquete de estímulo”. La coincidencia de estas dos razones permitió al gobierno alemán desarrollar su propio Plan de Recuperación y Resiliencia sin mayor consulta. Además, las disputas de décadas entre el gobierno federal y los estados, en las que estos últimos habían ganado considerable información y voz, no parecen haber tenido lugar. Dado que el RRF puede interpretarse como un nuevo enfoque de la política de cohesión de la UE, habría sido esencial una mayor participación de los Länder alemanes y los municipios en el proceso de negociación del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (DARP). El análisis ejemplifica aspectos de la gobernanza multinivel que deben reforzarse si la UE quiere ampliar sus instrumentos de política económica en el futuro.

PALABRAS CLAVE

Federalismo alemán; NextGeneration EU; Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE; gobernanza multinivel; políticas de cohesión; ceguera federal de la UE.

SUMMARY

1. INTRODUCTION. 2. PRIORITIES AND VOLUME OF THE DARP. 3. THE FEDERAL DIMENSION OF THE EU RRF. 3.1. THE INTRA-GERMAN DEVELOPMENT PROCESS OF THE DARP. 3.2. OPPORTUNITIES FOR THE LÄNDER TO PARTICIPATE IN THE DEVELOPMENT OF THE DARP. 3.3. PLANNING FOR FEDERAL IMPLEMENTATION OF DARP. 4. FEDERAL IMPLICATIONS OF THE DARP. 4.1. STRENGTHENING FEDERAL INVESTMENT ACTIVITIES. 4.2. DIGITIZATION OFFENSIVE. 4.3. STRENGTHENING THE FEDERAL CONSULTING AGENCY. 4.4. FLIPSIDE OF THE COIN I: EXPANSION OF JOINT DECISION-MAKING. 4.5. FLIPSIDE OF THE COIN II: “SHADOW OF THE COURTS OF AUDITORS”. 5. CONCLUSION AND OUTLOOK. BIBLIOGRAPHY.

1. INTRODUCTION

To mitigate the health, social and economic consequences of the COVID-19 pandemic, the member states of the European Union (EU) agreed in December 2020 on a proposal from the European Commission (EC) to establish a joint recovery plan. It consists of the temporary NextGeneration EU (NGEU) fund as well as the long-term EU budget from 2021 to 2027. While providing an economic stimulus for the EU and its member states, the recovery plan also steers “the transition towards a modern, sustainable and resilient Europe”. In total, the temporary NGEU comprises EUR 806.9 billion. The central component of NGEU is the Recovery and Resilience Facility (RRF), which has a volume of almost EUR 723.8 billion. The member states are to receive both financial assistance (EUR 338.0 billion) and loans (EUR 385.8 billion) to support national reform and investment projects. The remainder – around 83.1 billion euros – will be allocated to other EU funding programs (*ibid.*). For the first time in its history, the EU is authorized to take out loans for its refinancing at a significant level.

To ensure that the RRF is primarily used by the member states as an impulse for a green and digital transition, Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and the Council of February 12, 2021, clearly defines the substantive objectives, the scope as well as the specific functioning and financing of the fund (Regulation 2021/241). It requires each member state to submit a national plan to the EC, which will then evaluate it according to predefined EU targets: at least 37 % of the expenditure must contribute to the climate change targets and 20 % to the digital targets (Regulation 2021/241, p. 37). By April 30, 2021, member states were supposed to submit their national plans to the EC (Regulation 2021/241, p. 23). However, since this was a non-binding closing date, national plans will be accepted until mid-2022 (European Commission, 2021b).

At the heart of the German debate on the RRF has been the question of the EU's borrowing capacity (Bundesrechnungshof, 2021; Feld, 2020; Guttenberg, 2020; Heinemann, 2020; Matthes, 2020). For the first time, under the NextGeneration EU Fund, the EC will be allowed to borrow up to EUR 806.9 billion on the

capital markets on behalf of the EU. Starting in 2028, this debt must be repaid from the EU budget within 30 years. As the member states will have to assume liability for possible defaults in the amount of their share of the EU budget, there was considerable criticism in Germany – particularly from conservative parties and neo-classical economists. Concerns about entering a “transfer union” (Feld, 2020; Heinemann, 2020) have been raised. For this reason, the Federal Constitutional Court was also called upon twice to challenge the decision of the German Bundestag to support the EU Councils’ resolution from December 14, 2020, on the system of own resources of the EU (Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053).

Our paper focuses on the internal implementation of the RRF in the form of the German Recovery and Resilience Plan (DARP). We will pay special attention to the participation of the Länder in the development of the plan and its priorities. In doing so, we address the question of why the Länder did not intervene much more actively in the overall DARP development process, at least trying to assert their own interests more strongly vis-à-vis the federal government and the EU. This question is relevant for two reasons: First, not only the governments but also the parliaments of the German Länder have made considerable efforts over the past 30 years to expand their formal and informal rights to participate in EU affairs. Second, in other EU Member States, such as Spain and Italy, subnational authorities have been very active in the internal implementation process of the RRF (see the article on Italy and Spain in this volume). The analysis of this question will be guided through the following thesis: The course of the development and implementation process is exemplifying how national executives can pursue their own goals by exploiting the blindness of the EU (Hrbek, 2021) and its treaties to federal systems. This was facilitated by the fact that the European Commission (EC) labeled its Recovery and Resilience Facility (RRF) including NextGeneration EU (NGEU) as a “stimulus package” to combat the (short-term) consequences of COVID-19. This made it possible for the German government to develop its own Recovery and Resilience Plan without major consultation – always referring to time constraints. Since the program and structure of the Recovery and Resilience Facility can be interpreted as a new approach of EU cohesion policy, the lack of a broader public discussion is of concern (Höpner, 2021; Heinemann, 2021). Following this interpretation, a stronger involvement of the German Länder and regions in the negotiation process of the DARP would have been essential. For implementing the plan in the coming years until 2027, the federal government will have to rely on the support of the Länder and municipalities either way, as most of the priorities fall within their areas of competence. The following analysis of the implementation of the EU’s Recovery and Resilience Facility in the Federal Republic will highlight exemplary aspects of multilevel governance that would need to be strengthened in the future – particularly if the EU wants to expand its range of policy instruments in combatting economic crises.

To discuss the developed thesis the first section will present the priorities and issues of the German Recovery and Resilience Plan (DARP) while the second section will explore its federal dimension – including the basic challenge of the “federal blindness” of the EU and its treaties, which is repeatedly deplored in the German debate. The third section will discuss the federal implications of the DARP. The paper will end with a conclusion and outlook. Since the EU’s Recovery and Resilience Facility and, above all, its implementation within Germany is still in the making, the following analysis is faced with certain difficulties: There exist neither details on priorities of the individual funding lines planned by the federal government, nor concrete experiences from the implementation process of the Länder, municipalities, and companies. In this respect, reference can only be made here to later evaluations.

2. PRIORITIES AND VOLUME OF THE DARP

Germany intends to draw only on financial grants from the RRF (Hungerland et al., 2021, p. 37). Accordingly, from 2020 until 2027, Germany will receive around EUR 28 billion in grant allocations, amounting to approximately 8% of the total volume of the RRF placing Germany as the fourth-largest grant recipient after Spain, Italy, and France (ibid.). In line with the objectives defined in Art. 3 of the EU Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility, the German Recovery and Resilience Plan identifies six different priority issues and 40 individual measures. The six funding priorities have different volumes and include climate policy and energy transition (EUR 12.5 billion), digitization of the economy and infrastructure (EUR 6.0 billion), digitization of education (EUR 1.4 billion), strengthening social participation (EUR 1.4 billion), strengthening a pandemic-resistant healthcare system (EUR 4.6 billion), and modernization of administration and removal of investment barriers (EUR 3.5 billion) (BMF, 2021, pp. 14-17).

Various measures are being planned under these priorities: While the area of climate policy and energy transition comprises the three components “decarbonization”, “climate-friendly mobility” and “climate-friendly construction and renovation”, the components “data as the raw material of the future” and “digitization of the economy” were defined in the area “digitization of the economy and infrastructure”. At the heart of climate policy and the energy transition, the federal government together with France intends to expand hydrogen research. This approach is built on a multilateral agreement from 2020, in which 22 EU member states defined the expansion of hydrogen production in Europe as an “Important Project of Common European Interest” (IPCEI). For this purpose, the participating countries plan to coordinate their projects and establish a joint network. With a comprehensive funding program, the German government also plans to promote the conversion and new construction of private and public buildings with an energy efficiency level. Furthermore, measures for climate-friendly mobility will be implemented, e.g., by promoting the development and production of fuel cell systems and hydrogen technology for various vehicle types (BMF, 2021, p. 71).

In addition, it is planned to strengthen climate protection research as part of the national Climate Protection Program and the Adaptation Action Plan of the German Adaptation Strategy (BMF, 2021, p. 87). For this purpose, approximately 40 collaborative projects are planned in three areas: industry, SMEs, and climate resilience. This example illustrates that, in developing the DARF, the German government compiled measures that had already been set up before the plan was approved and adopted by the EU Commission. This phenomenon can be also observed under the funding priority “Modern Public Administration”. With this priority, the federal government intends to implement investments and reforms in the three areas “Creation of a European Identity Ecosystem” (1), “Administrative Digitization to Implement the Online Access Act (OZG)” (2), and “Administrative Digitization to Implement Register Modernization” (3) (BMF, 2021, pp. 894-895). 3 billion has been earmarked in the DARF for the second component alone. However, the German government had already allocated a corresponding amount “for nationwide, user-friendly administrative digitization” in its June 2020 stimulus package (BMF, 2021, p. 908). These are indications that the federal government intends to use the German Recovery and Resilience Plan –at least in part– to refinance its extensive economic stimulus measures.

Given the federal distribution of competencies and the responsibilities of the Länder, the third and fourth funding priorities (“digitization of education” and “strengthening social participation”) of the DARF are particularly relevant. While the federal government intends to implement investments and reforms in the areas of teacher devices, educational platforms, educational competence centers, and modernization of the educational facilities of the German armed forces in the first-mentioned area, the second-mentioned area includes measures to expand childcare, secure training places and measures for pandemic-related learning arrears among schoolchildren (BMF, 2021, p. 598). Administrative modernization projects focus firstly on intensifying federal coordination efforts among the jurisdictional levels to speed up planning and approval procedures, and secondly on a federal and state program for improved administration.

Despite the different priorities and measures, the funds are predominantly used for investment purposes. Therefore, further funding programs will be relaunched, and existing programs will be strengthened or refinanced with EU funds. Most of the funds will be spent in the form of investment allowances (EUR 12.7 billion) to companies, municipalities, or other public sector entities (Clemens et al., 2021, p. 5). The administrative processing is carried out by the federal government’s project management agencies within the framework of competitive tendering procedures.

3. THE FEDERAL DIMENSION OF THE EU RRF

In a federation such as Germany, the Länder play an important role in shaping and implementing EU policy measures. It is not without reason that the Länder successfully claimed participation rights from the federal government during the heyday of the European integration process in the years 1990 to 2007. Already in 1992, Article 23 of the Basic Law (BL) was amended: “The Bundestag and, through the Bundesrat, the Länder shall participate in matters concerning the European Union. (...)” (Article 23 (2) BL). Furthermore, the role of the Länder in EU affairs is emphasized specifically in Article 23 (4) BL: “The Bundesrat shall participate in the decision-making process of the Federation insofar as it would have been competent to do so in a comparable domestic matter or insofar as the subject falls within the domestic competence of the Länder”. And even in matters that fall within the exclusive competence of the federal government, the constitution grants the Länder rights of participation when they are responsible for the administration: However, the federal go-

vernment “shall take the position of the Bundesrat” only “into account” – a comparatively vague commitment in legal terms (Article 23 (5) BL).

“When legislative powers exclusive to the Länder concerning matters of school education, culture or broadcasting are primarily affected, the exercise of the rights belonging to the Federal Republic of Germany as a member state of the European Union shall be delegated by the Federation to a representative of the Länder designated by the Bundesrat. These rights shall be exercised with the participation of, and in coordination with, the Federal Government; their exercise shall be consistent with the responsibility of the Federation for the nation as a whole” (Article 23 (6) BL).

However, the past has demonstrated that these far-reaching rights to information and participation have not always been considered. Complaints about the late and reactive involvement of the Länder in European legislative processes and programs have been a long-lasting critique of Germany's European policies (Große Hüttmann, 2007; Hrbek, 2005; Eppler, 2007). Several reasons are mentioned for these complaints: First, the variety and complexity of European policy and legislative processes; second, the foreign representation law of the federal government; and third, the sometimes ambiguous demarcation between international and European Union law.

The funding priorities of the German Recovery and Resilience Plan largely affect the concurrent and exclusive legislative competence of the Länder. Among others, climate protection and digitization, as well as healthcare and administrative modernization, belong within the Länder's jurisdiction. This is particularly strengthened by the strong administrative powers of the Länder and the municipalities. Thus, a strong involvement of the Länder would have been expected not only during the policy formulation of the RRF but also in the planning, implementation, and use of funds under the DARP. However, negotiations on the structure and priorities of the RRF and its national implementation plan were essentially conducted between the federal government and the EC. The whole process was hardly noticed –beyond the expert community– by the public. Issues of intra-German management of the COVID-19 pandemic and its economic consequences overshadowed this debate, especially since the envisaged volume of financial grants from the RRF for Germany is relatively small compared to the domestic COVID-19 response measures with a volume of around EUR 1.2 trillion (including all investment aid, allowances, guarantees, compensation for tax shortfalls and social assistance, etc.) (Scheller, 2021).

Nevertheless, the EU had a different vision of the involvement of subordinate local authorities in the post-Corona recovery process: The Regulation (EU) 2021/241 establishing the Recovery and Resilience Facility proactively considers the federal dimension of the EU's RRF. Thus, the EC and the member states shall “ensure complementarity, synergy, coherence, and consistency among different instruments at Union, national and, where appropriate, regional levels (...)” in both the drafting and implementation phases (Regulation 2021/241, p. 48). This is important to leverage synergies with the NGEU's other funding instruments, such as the Just Transition Fund or the Rural Development Program. Due to their cohesion policy elements, they fundamentally affect the level of the Länder and regions (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2021). This volume vividly illustrates the disputes that other member states –in contrast to Germany– have had with their regional authorities over the design of their national reconstruction plans.

3.1. The intra-German development process of the DARP

The DARP negotiation process can be divided into two phases: The first phase started once the Government's Coalition Committee (“Koalitionsausschuss”) agreed on the key points of the DARP on August 25, 2020. The development of the plan entered its second phase after the submission of the preliminary draft to the European Commission on December 23, 2020. During this step, the plan was revised and specified before it was finally submitted to the European Commission on April 30, 2021. The overall process took a total of eight months and was driven forward under the leadership of the Federal Ministry of Finance (“Bundesministerium für Finanzen” – BMF) and the Federal Chancellery. The Ministry of Finance will continue to be the central point of contact for the EU institutions and the Länder in the coming years and, in this capacity, will formally coordinate the call for allowances and the budgetary allocation of RRF grants by the relevant ministries (BMF, 2021, p. 1062).

After the 2017 parliamentary elections, the Federal Ministry of Finance under then Finance Minister and Vice-Chancellor, Olaf Scholz (SPD), had considerably increased its personnel – especially in Department E,

which is responsible for European issues. Even the Federal Ministry of Economics and the Federal Ministry of the Interior, for Construction and Home Affairs, which were responsible for the topics of digitization and in terms of content, were largely left out of the process of drawing up Germany's Recovery and Resilience Plan. At least that is what emerges from a newspaper report by an investigative research network of European journalists. According to the report, employees of the Ministry of Economics had complained bitterly that "they had been deprived of the lead in decisions on the EU billions for Germany" (Tillack, 2022).

Already during the first phase of the process, in November 2020, the social partners –employers' associations and trade unions– and the German Council of Economic Experts (SVR) had been consulted (BMF, 2021, p. 1069). The Länder, however, were only informed about the key aspects of the preliminary DARP draft at the Standing Conference of the Ministers of Finance ("Finanzministerkonferenz" – FMK) at the beginning of December 2020 (BMF, 2021, p. 1066). This was followed by the submission of a preliminary draft of the DARP to the European Commission on December 23, 2020, by the government.

Nevertheless, the federal government did not officially submit the DARP draft to the Bundestag, its specialist committees, and the Federal Council ("Bundesrat") until the beginning of 2021. In the first quarter of 2021, the individual Länder, as well as welfare and environmental associations, had the opportunity to submit written comments on the DARP draft (BMF, 2021, p. 1067). Only at this point, the Länder were explicitly given the chance to contribute their perspectives and ideas. In parallel, the Federal Council published a statement on March 5, 2021, in which it welcomed the submitted DARP draft while simultaneously criticizing the federal government for the handling of the drafting process (Bundesrat, 2021a). Before the whole process was concluded with the handover of the finalized DARP to the EU Commission on April 30, 2021, the individual Länder submitted written comments on the DARP draft by mid-April (BMF, 2021, p. 1067). There was no public plenary debate on the topic in the Federal Council. Only the Bundestag had a controversial discussion on the required EU own resources act. In this respect, the participation of the Länder was limited to comments by their administrations.

3.2. Opportunities for the Länder to participate in the development of the DARP

The Federal Council's critique of the government's preparation of the DARP related primarily to the insufficient and late involvement of the Länder. This circumstance must have angered the Länder to such an extent that they stated six months later in a resolution of the Standing Conference of the Länder's Prime Ministers ("Ministerpräsidentenkonferenz" – MPK) on the topic of "Involving the Länder in decisions on the distribution of EU funds":

"In addition, the Länder's heads of government are also dissatisfied with the federal government's approach to involving the Länder. The inadequate consideration of the needs of the Länder in the decision-making process to date and the insufficiently coordinated approach to decision-making on the BAR ['Brexit Adjustment Reserve'] is comparable to previous distribution processes of this kind. Specifically mentioned are decision-making procedures in the allocation of funds from the Just Transition Fund to fulfill the federal government's commitments under the Coal Regions Investment Act and in the use of funds from the European Union's Recovery and Resilience Facility" (MPK-Beschluss vom 20.-22. Oktober 2021 – own translation).

From this position, the Länder derived the following demand:

"The heads of government of the Länder consider it necessary for the federal government to involve the Länder more closely in the distribution of European funds in the future. In doing so, they call on the federal government to ensure that the necessary processes are initiated with sufficient lead time. In the first step, these processes must allow for a well-founded determination and registration of needs and, in the second step, for a further examination and evaluation of the distribution result by the Länder" (ibid.).

In their formal comments on the DARP draft, the Länder based their criticism primarily on three arguments (Bundesrat, 2021a, p. 2): First, the Länder highlighted that several planned projects under the DARP affected their concurrent and exclusive competencies. Second, they criticized the growing coordination requirements to avoid overlaps –and hence double financing– with other funds already being provided by the EU. Finally, the Länder emphasized that the EU's RRF aims for a comprehensive economic transformation for which an extensive involvement of the regional perspective is indispensable. Curiously, the Länder's criticism

did not refer to the DARP's basic distribution approach. For example, they did not articulate –as they usually do in intra-German financial negotiations– the demand for a general and earmarked increase in their financial strength, taking into account a regionally balanced distribution. The financially weaker states in eastern Germany also did not make any separate demands, although they regularly point out their special situation, which continues to exist. Apparently, the federal government had so prejudiced the entire discussion with its fundamental orientation of the DARP that corresponding objections were dispensed.

The German federal government, however, rejected the criticism, noting that the Länder were involved through the usual procedures if they were directly affected by them or if these fell within their area of responsibility (Bundesrat, 2021b, p. 1). Moreover, the federal government argued that the Länder perspective has been additionally considered since the Länder can participate in the development of the National Reform Program (NRP). The NRP is compiled by the member states every April as part of the European Semester and aims to serve as a complementary document to the DARP in the coming years. The Federal Ministry for Economic Affairs and Climate (BMWK) is coordinating the NRP (Bundesrat, 2021b, p. 2). Here, too, the participation of the Länder is limited to a more informal process of commenting by the specialized administrations – a procedure that is hardly transparent for the public.

Nevertheless, even if, following the argumentation of the federal government, the legal participation rights of the Länder were respected, the design of the drafting process for the DARP and its priorities cannot conceal the fact that the procedure and the policy formulation was predominantly shaped at the federal level. The participation of the Länder is to be viewed as advisory – at best corrective. Similarly, the social partners and business and environmental associations complained. For example, in the background research of the European journalists' network “#RecoveryFiles” on the inner-German negotiation process, the representative of a large German business association is quoted as follows: “The German government was obviously not interested in a dialog” (Tillack, 2022). Moreover, an environmental association criticized the “pro forma participation”.

3.3. Planning for federal implementation of DARP

Against this backdrop, the question arises of how the federal and Länder governments plan to work together to implement the DARP in the coming years. The role of the Länder, during the execution phase of the DARP, is outlined in the plan but focuses on their contribution to the implementation of the various projects while the federal government is in charge of its coordination (BMF, 2021, pp. 1062-1072). To this end, a “structured communication channel” is to be established between the federal government and the Länder. For this purpose, a coordination unit is to be set up at the Federal Ministry of Finance, which will hold regular meetings to evaluate the state of the DARP implementation with the Länder as well as with other relevant federal ministries. This structure has its origin in the fact that the different projects for the individual thematic priorities of the DARP are designed by the responsible federal ministries. In this context, they are to involve the Länder and local authorities in the further specification of individual measures, in particular on issues of digitization, the design of a digital education offensive, and measures to strengthen a pandemic-resilient healthcare system.

The DARP also provides for improved coordination between the federal levels, not least to implement the DARP funding measures themselves more quickly and effectively. As early as December 2020, the Länder's Prime Ministers Conference had agreed with the then Chancellor on a “Joint Program of the Federal and State Governments for a High-Performance, Citizen- and Business-Friendly Administration” (Bundesregierung, 2020a; Bundesregierung, 2020b). Given the massive increase in the number of federal funding programs in recent years –and here in particular during the COVID-19 pandemic– the aim was to promote an accelerated outflow of funds. To this end, Länder and local governments were to identify “concrete procedure-specific obstacles to a speedy outflow of funds together with the federal government” by May 2021 (Bundesregierung, 2020b, p. 1 – own translation).

Another aspect that intends to increase the effectiveness of the plan's implementation is that “barriers to investment should be specifically reduced by expanding the range of advisory services offered by the ‘PD – Berater der öffentlichen Hand (PD)’” (Bundesrat, 2021b, p. 1 – own translation). PD is a consulting agency that was founded in 2008 as a spin-off from the Federal Ministry of Finance and is 100 % publicly owned. The federal government holds just under 75 percent of the shares. However, the structure and operation of the PD are still not without controversy, especially since it has grown rapidly in recent years and has taken on countless consulting mandates at the federal, state, and local levels. Ultimately, the federal government, with

its strong position as a shareholder in the PD, has created an institution with which it can at least indirectly influence the administrative actions of the Lander and municipalities – even if the PD always emphasizes its independence.

Nevertheless, the role of the PD is to be strengthened during the implementation of the DARP. The federal government states:

“Many Lander and municipalities are familiar with PD because they are shareholders themselves or have already cooperated with it in the past. In this way, PD could increasingly act as a pilot between the funding provider and the funding recipient to make the retrieval of provided funding more effective. PD can also provide targeted and flexible support in the implementation of specific funding programs on a broad scale. In the spirit of partnership, suggestions and proposals from the federal states are welcome to support municipalities more effectively” (Bundesrat, 2021b, p. 2 – own translation).

4. FEDERAL IMPLICATIONS OF THE DARP

Taking the perspective of federalism theory and practice, the development process of the EU's RRF, including federal participation, development, and implementation certainly must be evaluated ambivalently. Such EU programs illustrate a fundamental dilemma: while the federal governments have the largely exclusive rights of external representation vis-à-vis the EU, the implementation of the EU's RRF takes place at the Länder and local levels. In the case of the EU Recovery and Resilience Facility, the federal government –and here above all the Federal Ministry of Finance and the Federal Chancellery– saw its largely unilateral action, without much consideration of the Lander, as justified by the fact that the EU itself had labeled the ARF as an “economic stimulus program”. Indeed, economic stimulus and stabilization policies to combat economic crises are generally considered to be a matter for the (national) executives. As a result, tensions arise between time-critical decision-making processes at the EU level on the one hand and the granting of proactive participation and co-determination rights to subnational authorities on the other. The intention to quickly mitigate the consequences of the COVID-19 pandemic with the EU's Recovery and Resilience Facility as well as its German subpart appears to have led to a reduction in participation opportunities for the Länder and municipalities.

In the meantime, it has been pointed out that the EU Recovery and Resilience Facility is not so much an economic stimulus program as a reorientation of the EU's structural, cohesion and innovation policy (Höpner, 2021, p. 488; Heinemann, 2021, p. 8). Alternatively, it can be interpreted as a medium-term program for redistribution between the financially stronger and the financially weaker member states (Dorn & Fuest, 2021, p. 6). This assessment is supported by the fact that the NGEU has a duration of five years (from 2021 to 2026) –a period that goes beyond short-term shock absorption. Moreover, the distribution of the pledged funds does not follow the principle of the three “T” – “timely, targeted, and temporary” (Taylor & O'Sullivan, 2017; Heinemann, 2021, p. 9). However, the compensatory and integration policy goals of the NGEU may be one of the reasons why the German government strongly supported the adoption of this funding program (Becker, 2021; Thöne, 2021) and even accepted the newly created possibility of the EU taking on debt.

In approving the ARF, the federal government also pursued national interests (Schramm, 2021). It recognized the ARF early on as an opportunity to refinance at least parts of its extensive June 2020 economic stimulus program. It is not without reason that the Länder criticized in their Bundesrat statement that the principle of additionality or complementarity of EU funding was given too little consideration. The main reason for this is that a large share of DARP grants is used to refinance or increase existing programs. The generation of “additional innovative impulses” thus hardly succeeds (Bundesrat, 2021a, p. 3).

4.1. Strengthening federal investment activities

At the same time, however, the federal government used the DARP to put issues on the agenda that have been addressed only hesitantly for years due to differing views among the federal levels. This includes the issues of administrative modernization and digitalization, where Germany's performance is mostly average among European countries. It remains to be seen to what extent sustainable progress can be achieved with the corresponding funding volumes of the DARP – especially since inadequate digitization and cumber-

some administrative procedures in Germany are considered as momentous obstacles to investment activities by the public sector. Local authorities, which make around 60 percent of all public investments in Germany, complain that –in addition to a lack of financial and human resources– it is primarily bureaucratic hurdles and thus the legal framework that inhibits their investment activities (Gornig & Michelsen, 2017; Feld et al., 2020; Brand & Steinbrecher, 2017; Scheller et al., 2021). In this context, complex planning procedures by specialized administrations (Fink & Wiemann, 2019; Otto & Ditzen, 2019) and German or European public procurement law have been criticized (Anger, 2020; Brand & Steinbrecher, 2017). In addition to a diversity of statutory construction and procurement standards that directly relate to planning and implementation issues of investment projects, German construction planning, and procurement law also provide various instruments of legal protection for individuals. These make it possible for affected parties, citizens' initiatives, associations as well as potential competitors to file objections and lawsuits in the context of public plan approval and tender procedures – in some cases through several instances. As early as November 2020, the Bundestag, therefore, responded to such lawsuits with the Act to Accelerate Investments.

Among other things, the acceleration of administrative court proceedings is to be possible in the future (Bundestag, 2020).

4.2. Digitization offensive

Beyond the complexity of the legal framework, due to partly autonomous, partly shared competencies of the federal government, the Länder, and the municipalities, the discussion on barriers to investment has long criticized the fact that the administrations of all three levels are only insufficiently digitized. For example, there have been comparatively few e-government processes to date (BMF, 2020; Kompetenzzentrum öffentliche Informationstechnologie, 2015; European Commission, 2019). In this context, a lack of interface management between the various specialized administrations involved is usually also complained about (Buchert & Ruther-Mehlis, 2017). From a federal point of view, this criticism is ambiguous: the German federal state belongs to the type of cooperative administrative federalism. The autonomy of the Länder is based to a large extent on their almost exclusive administrative sovereignty. The federal government may intervene in these powers only in very few exceptional cases. The full ambivalence of this problem becomes clear when it comes to the digitization of administration when the federal government states in the DARP that “the interoperability of the registers kept at the federal, state and local levels (is) to be improved in such a way that digital administrative services can be provided by the guidelines of the European Interoperability Framework on the once-only principle” (BMF, 2021, p. 896). To this end, “a nationwide implementation of 100 Länder services and 115 federal services” is to take place. The “different legal situations, political interests and development statuses of digitization of 16 Länder and around 11,000 municipalities with far-reaching decision-making powers in the digitization of administration” are to be “harmonized” for this purpose (BMF, 2021, p. 907). Even if the concern for cross-level digitization of the administration hardly seems to be controversial –especially in the interest of modernizing and simplifying existing structures and processes–, it remains to be stated from a federal perspective that a standardization or unitarization is being sought here. This dilemma is also discussed politically. In such cases, the federal government likes to point out that such solutions are primarily “technical” and indispensable for the necessary modernization of the administration. The Länder, on the other hand, point to their administrative sovereignty. At the same time, they are often dependent on financial grants from the federal government, since their revenue base is often inadequate in the Federal Republic's compounded tax system. At the same time, the Länder have once again come under heavy public pressure, especially in the wake of the Corona pandemic, since many administrative services in Germany still cannot be handled electronically – as would have made sense in the wake of the contact restrictions imposed by infection law. When they politicize funding programs from the federal government concerning federal responsibilities in such times, it is not uncommon for media criticism to grow as well. Surveys show that large parts of the public and also the media in Germany have little understanding of sixteen different Länder policies. Then the image of a “federal patchwork quilt” is often invoked.

4.3. Strengthening the federal consulting agency

About these very fundamental obstacles and backlogs in the German administration, the question arises whether the strengthening and staffing of a federal consulting agency –as envisaged in the DARP– can provide substantial relief here. A total of around EUR 50 million has been earmarked for the “PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH” for the years 2021 to 2026. With this, the agency is to advise and support

Länder and municipalities in applying for grants in various funding programs. This “investment advice on life-cycle and impact-oriented procurement” for local authorities and Länder are to be used, among other things, in the areas of “expanding and strengthening the public healthcare system (esp. hospitals) and the public health service (health offices)”, “infrastructure expansion in the science, education and daycare sectors”, “in the field of an area-wide implementation of sustainable neighborhood development and construction concepts (e.g., infrastructure, processes)”, and in the “expansion and strengthening of the digitization of administration” (BMF, 2021, p. 1006). This thematic breadth of possible fields of consultation touches on many core areas of state sovereignty and local self-government autonomy. Even if only a fraction of the approximately 11,000 municipalities in Germany can be advised with the additional funding volume now made available, the logic behind this measure of the DARP is special. Instead of reducing the now unmanageable number of funding programs, pooling resources, and increasing the overall financial resources of the Länder and municipalities, the federal government is now investing in additional advisory services. In doing so, it notes in the DARP itself:

“At the same time, the complexity and multi-layered nature of the funding landscape increases with each new funding program, presenting private and public grantees with further challenges. According to survey results from PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH (PD), about 60% of municipal grantees have not taken advantage of a funding program at least once, even though it would have basically fit and been available” (BMF, 2021, p. 974).

The fact that the additional advisory services are now provided by an agency in which the federal government holds the majority share is not entirely unproblematic. This is because it is not only the investment policy priorities of the Länder and municipalities that are predetermined by the corresponding programs of the federal government. Rather, their implementation is also to be accelerated through standardized tools and processes. This approach ultimately aims to justify new administrative standards, which are to be given the broadest possible reception among municipalities through corresponding communication activities by the PD. The accountability of the PD to the federal government also provides the latter with insights into the municipalities’ administrative practice – knowledge that can, of course, also be used for legislative purposes. Objections of this kind can only be refuted to a limited extent by references of the following kind:

“At present, in addition to the federal government, ten federal states, around 75 municipalities, three central municipal umbrella associations as well as other public-law - and other public-sector clients are shareholders of the PD. As a result, the PD has direct links to funding recipients and providers within Germany’s federal architecture. In particular, through the participation of the leading municipal umbrella associations (‘Deutscher Städtetag’, ‘Deutscher Landkreistag’, ‘Deutscher Städte- und Gemeindebund’) as well as through the implementation of inter-municipal consulting projects in cooperation with the municipal state associations, there is the possibility of reaching and informing municipal and regional authorities across the board, which is currently already being practiced in the education sector, among others” (BMF, 2021, p. 998).

The ambivalence associated with the strengthening of PD within the framework of the DARP is based not least on the fact that a large number of local authorities are happy to be able to make use of free advisory services here due to financial and personnel bottlenecks. Frequently, there are also internal administrative blockages on the ground for which there is hope that these can be resolved through the use of external consulting.

4.4. Flipside of the coin I: Expansion of joint decision-making

The DARP provides various new, earmarked, and time-limited federal investment programs. This means that no block grants are awarded to financially weaker local authorities, which might be allocated according to a general distribution key. Instead, Länder, municipalities, companies, and scientific institutions must apply for project-related funding on an allowances basis from specialized project agencies in a competitive process. The Federal Budget Code (§ 23 BHO) allows the federal government to provide in its budget for “expenditures and commitment appropriations for services rendered to agencies outside the federal administration for the fulfillment of specific purposes (allowance) if the federal government has a substantial interest in the fulfillment by such agencies that cannot be satisfied without the allowances or cannot be satisfied to the extent necessary”. This transfer channel for the allocation of development allowances is double-edged from a federal point of view. This is because, as a matter of principle, there may be no direct financial relations

between the federal government and the municipalities in Germany, as the latter are constitutionally part of the Länder. Allowances are an exception to this rule. This possibility of funding allows the federal government to set its priorities in terms of content and to support municipalities, companies, and scientific institutions directly – even if the administrative processing is carried out by commissioned agencies. In this context, criticism is repeatedly voiced that the federal government thus influences the setting of political priorities as well as the investment agenda of other actors. This is always particularly problematic when the relevant programs encroach on the Länder's and municipalities' spheres of competence.

In recent years, the federal government has significantly expanded its grant and allowances programs. However, this also applies to the “financial assistance for investments” programs under Article 104b BL. Thus, the following applies:

“To the extent that this Basic Law confers on it the power to legislate, the Federation may grant the Länder financial assistance for particularly important investments by the Länder and municipalities (associations of municipalities) which are necessary to: 1. avert a disturbance of the overall economic equilibrium, 2. equalise differing economic capacities within the federal territory, or 3. promote economic growth. By way of derogation from the first sentence, the Federation may grant financial assistance even outside its field of legislative powers in cases of natural disasters or exceptional emergency situations beyond governmental control and substantially harmful to the state's financial capacity” (Article 104b (1) BL).

Financial assistance of this kind –unlike allowances– must be formally handled by the Länder. Thus, Article 104b (2) BL stipulates:

“Details, especially with respect to the kinds of investments to be promoted, shall be regulated by a federal law requiring the consent of the Bundesrat or by an executive agreement based on the Federal Budget Act. The federal law or executive agreement may contain provisions on the shaping of the respective Land programmes for the use of the financial assistance. The criteria for the shaping of the Land programmes shall be specified in agreement with the affected Länder. To ensure that the funds are used for their intended purpose, the Federal Government may require the submission of reports and documents and conduct surveys of any authorities. The funds from the Federation shall be provided in addition to funds belonging to the Länder. The duration of the grants shall be limited, and the grants must be reviewed at regular intervals with respect to the manner in which they are used. The financial assistance must be designed with descending annual contributions”.

The common feature of allowances and financial assistance grants for investments is that they are aimed at financing projects for a limited period. This always raises the question of the sustainability of such measures. Financially stronger Länder, municipalities, and companies –as in the case of allowances– have usually an advantage here. For one thing, they often have the personnel to respond promptly to corresponding calls for proposals. On the other hand, they can raise the funds required for co-financing or for providing the necessary equity contribution. However, the financially weaker municipalities usually have significantly lower investment ratios. Their investment arrears are therefore also generally higher (Raffer & Scheller, 2021). Largely irrespective of their budget situation, Länder and municipalities have complained for years about the complex application and accounting procedures for these funding programs (Scheller et al., 2021). Even today, municipalities have hardly any personnel capacity left to apply for the relevant subsidies and spend them on time. As a result, the investment backlog of the cities and municipalities has risen in line with the trend over the past ten years and amounted to around EUR 149 billion across Germany in 2021 (Raffer & Scheller, 2021). Since this only captures the backlog that would be required to bring public service infrastructures in the municipalities up to the level required by law, this is a conservative estimate – especially since various outsourced infrastructure areas can only be captured rudimentary (Krone & Scheller, 2020). Positive and negative expansion or even transformation needs that will become necessary in the course of the foreseeable structural change of cities to meet the demands of climate change, digitization, demographic change, the transport turn-around, etc., have not even been taken into account. This is all the more problematic as the federal, Länder, and local governments have successively expanded their investment activities in recent years –particularly in the period from 2017 until the outbreak of the Corona pandemic– as a result of the positive overall economic development. Contrary to what is often assumed due to strong price increases, the investment growth has also been very strong in real terms, because nominal investment significantly excee-

ded price increases. For example, gross investment by local governments as defined by the national income accounts in the first quarter of 2020 was almost 30 percent higher than in the fourth quarter of 2017, after adjusting for prices and seasonal effects. Even in the Corona year 2020, aggregate investment spending by local governments increased slightly (Raffer & Scheller, 2021). However, there is a considerable gap between planned and actual investments made by municipalities (Krone & Scheller, 2020; Raffer & Scheller, 2021): obviously, public investment activity –at least in some municipalities– is reaching a limit.

4.5. Flipside of the coin II: “Shadow of the Courts of Auditors”

Although the federal and Länder governments have massively expanded their funding programs in recent years and increased the volume of funding, the money cannot flow out in full because the municipalities cannot spend it as quickly. The federal government itself also states in the DARP:

“Despite the in some cases considerable expansion of funding –especially from the federal government– in recent years, noticeable obstacles to the implementation of investment projects remain. For example, a notable portion of funds at the federal and Länder levels (including subsidies from European Union funds) is often not drawn down or is slow to be converted into public investments” (BMF, 2021, p. 974).

It is not without reason that critical voices are questioning the expansion of funding programs, especially by the federal government (Bundesrechnungshof, 2021; Geißler, 2021). This is because the funds, which are often provided on a short-term and only temporary basis, do not lead to the administrative structures being permanently adapted to an increased flow of funds.

Also double-edged from a federal perspective is the fact that the role of the Federal Audit Office (“Bundesrechnungshof”) has changed with the increase of the many federal funding and investment programs. As part of the last Reform of the Fiscal Equalization Scheme of 2017, the Federal Audit Office was granted special audit rights, enabling it to audit down to the level of the municipalities. The ambivalence that results under aspects of federal theory is reflected in Article 114 (2) BL:

“The Federal Court of Audit, whose members shall enjoy judicial independence, shall audit the account and determine whether public finances have been properly and efficiently administered by the Federation. For the purpose of the audit pursuant to the first sentence of this paragraph, the Federal Court of Audit may also conduct surveys of authorities outside the federal administration; this shall also apply in cases in which the Federation allocates to the Länder ring-fenced financing for the performance of tasks incumbent on the Länder. It shall submit an annual report directly to the Bundestag and the Bundesrat as well as to the Federal Government. In other respects, the powers of the Federal Court of Audit shall be regulated by a federal law”.

In line with Scharpf’s formulation of the “shadow of hierarchy”, this has created a “shadow of auditing” (Scharpf, 2000). For the Länder and, above all, the municipalities and recipients of allowances, the use of funds is now always accompanied by uncertainties about possible misuse. This is even more true since audits of the use of funds are becoming increasingly tight and the number of auditing bodies has grown. Thus, in the case of ARF funds, the following institutions are in principle entitled to audit potential grantees: the audit offices of the municipalities, the municipal supervisory authorities of the Länder, the agencies that administratively process the allowances, the Federal Court of Audit and the Court of Auditors of the European Union. In the case of a co-financing obligation of the Länder, the audit offices of the Länder are also entitled to conduct audits of the recipients. This “shadow of auditing” is now making municipalities and companies weigh up whether to apply for funds. This is because the associated obligations to provide evidence and liability issues are considerable.

5. CONCLUSION AND OUTLOOK

The analysis shows that (European) stimulus programs such as the EU’s Recovery and Resilience Facility do not consistently follow the logic of the member states’ federal responsibilities – even if the policy formulation on the one hand and the program implementation and financing on the other are located at different levels. Public economic stabilization policies are time-critical interventions to absorb economic shocks

and crises as early and quickly as possible. Only in this case, these policies can successfully mitigate the knock-on effects not only for the real economy but also for public budgets. Given this specific rationality in policymaking, the fundamental question arises to what extent federal responsibilities in a multilevel system must be preserved in such crises. In constitutional practice, the necessary balancing of political goods is likely to be in favor of fighting the crisis as effectively as possible in most cases. The constitutional responsibilities of subnational jurisdictions must then take a back seat – especially in federations where the competencies of the constituent states have been eroded over the decades anyway.

To preserve the legitimacy of multilevel governance systems, even crisis-fighting measures motivated by economic stabilization policies must be implemented in a way that preserves the autonomy of subnational authorities as much as possible. Otherwise, the observed increase of crisis phenomena in recent years –as a result of globalization– will lead to even greater erosion of the federal states' competencies: By referring to the (supposed) "state of emergency", central states, and here mostly the executive branch – will intervene in the areas of the sovereignty of other levels. In the case of the EU's Recovery and Resilience Facility, this is particularly controversial, as the program is a longer-term stabilization and redistribution program among the member states. In terms of integration policy, this program seems to make perfect sense given the difficult situation in which the EU has found itself at least since the outbreak of the global financial and economic crisis in 2008/2009.

However, the development and implementation process of the DARP in Germany highlights the weaknesses associated with such programs for economically strong EU member states. Indeed, the federal government recognized early on that it could make good use of Germany's financial share from NextGeneration EU and the Recovery and Resilience Facility to refinance its own June 2020 stimulus package. Nevertheless, the German Recovery and Resilience Plan, with its 40 measures, remains more of a hodgepodge of arbitrarily compiled measures. It is not without reason that various stakeholders –in addition to the Länder and the municipalities– have voiced criticism of the plan's focus. The German Council of Economic Experts (SVR) has published an evaluation report on behalf of the German government (Sachverständigenrat, 2021). In this report, the Council criticizes above all the lack of a fundamental reform agenda to improve the general political framework, to foster sustainable economic growth and strengthen Germany's innovative capacities. The SVR claims that the DARP unilaterally focuses too strongly on individual technology-specific investment projects without a clear overall strategy (BMF, 2021, p. 1225). Furthermore, the Bundesrat stressed the lack of political measures to promote the competitiveness of companies whereby missing the opportunity to incentivize businesses to invest. Finally, the Bundesrat noted that too little consideration had been given to the principle of additionality or complementarity of EU funding since a large proportion of the financial grants applied for under the DARP are used to refinance or top-up previously existing programs. The generation of "additional innovative impulses" thus hardly succeeds (Bundesrat, 2021a, p. 3).

At the same time, the political and administrative price to be paid for the multitude of new funding programs is comparatively high for the multilevel tectonics between the federal government, the Länder, and the municipalities in Germany. Instead of strengthening the general financial and budgetary autonomy of the Länder and municipalities, the focus has once again been on funding programs for special purposes that are costly to administer and that will reinforce rather than reduce the much-criticized joint-decision-making structures in Germany (Scharpf, Reissert & Schnabel, 1976).

REFERENCES

- Anger, H. (2020, January 8). *Bund hat keinen Plan von der Vergabe öffentlicher Aufträge – zum Nachteil der Wirtschaft*. Handelsblatt. <https://www.handelsblatt.com/politik/international/oeffentliche-auftraege-bund-hat-keinen-plan-von-der-vergabe-oeffentlicher-auftraege-zum-nachteil-der-wirtschaft/25399588.html?ticket=ST-1352345-emQaXOhhKBpPthzbgf6s-ap1>
- Becker, P. (2021). Next Generation EU – effiziente Umsetzung als integrationspolitischer Katalysator. *ifo Schnelldienst*, 2/2021, 19-22.
- BMF - Bundesministerium für Finanzen (2021). *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/1-allgemeine-ziele-und-kohaerenz.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- Brand, S., & Steinbrecher, J. (2017). Das wird teuer! – Kommunale Ausgaben in Zeiten des demografischen Wandels. *Kfw Research*, 192, 1-6. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2017/Fokus-Nr.-192-Dezember-2017-Kommunale-Ausgaben-Demografie.pdf>

- Buchert, M., & Ruther-Mehlis, A. (2017). *Umweltschutz durch integrierte Planungsprozesse an der Schnittstelle von Stadt- und Infrastrukturplanung*. http://www.resourcefever.org/publications/brochures/Projektinformationsblatt_Umweltschutz_durch_integrierte_Planung_FINAL.pdf
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021). *Die Rolle von Bund und Ländern*. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/rolle-von-bund-und-laendern.html>
- Bundesrat (2021a). *Beschluss des Bundesrats. Entwurf des Deutsche Aufbau- und Resilienzplans*. http://uo.f1f37a1bf7b548e2bdb62f666ac0ec20.bodycote-enr.zeta-sw.com/PDFBR/2021/0106_2D21B.pdf
- Bundesrat (2021b). *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*. [https://dserver.bundestag.de/brd/2021/0106-21B\(zu\).pdf](https://dserver.bundestag.de/brd/2021/0106-21B(zu).pdf)
- Bundesrechnungshof (2021). *EU Wiederaufbaufonds darf keine Dauereinrichtung werden* [special report]. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/2021/eu-wiederaufbaufonds-darf-keine-dauereinrichtung-werden>
- Bundesregierung (2020a). *Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 2. Dezember 2020*. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1824686/23e0d07c244d9790d0bb4faa1bb257b5/2020-12-03-mpk2-data.pdf?download=1>
- Bundesregierung (2020b). *Anlage zum Beschlussvorschlag Bund Fassung MPK, TOP 1.5*. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1824688/657e238682f2eedcb09b5c870627bf55/2020-12-03-mpk3-data.pdf?download=1>
- Bundestag (2020). *Geszentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Investitionen. Drucksache 19/22139*. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/221/1922139.pdf>
- Clemens, M., Schulze Düding, J., Goerge, M., Kemfert, C., Michelsen, C., & Neuhoff, J. (2021). Quantitative und qualitative Wirkungsanalyse der Maßnahmen des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP). *DIW Berlin - Politikberatung Kompakt*, 168. https://www.diw.de/de/diw_01.c.817155.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2021_0168/quantitative_und_qualitative_wirkungsanalyse_der_massnahmen__expertise_im_auftrag_des_bundes__nanzministeriums_fe_3/19.html
- Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom. *Official Journal of the European Union* L 424/1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2053>
- Dorn, F., & Fuest, C. (2021). Next Generation EU: Gibt es eine wirtschaftliche Begründung? *ifo Schnelldienst*, 74(2), 3-8. <https://www.proquest.com/docview/2493541200?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true>
- Eppler, A. (2007). Weiterentwicklung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der deutschen Europapolitik durch die erste Stufe der Föderalismuskommission. In R. T. Baus, R. Blindernbacher, & U. Karpen (eds.), *Competition versus Cooperation. German Federalism in Need of Reform: a Comparative Perspective* (pp. 175-193). Nomos Publishers.
- European Commission (2019). *The Juncker Plan's Impact on Jobs and Growth*. https://ec.europa.eu/info/publications/juncker-plans-impact-jobs-and-growth_en
- European Commission, Directorate-General for Budget (2021a). *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>
- European Commission (2021b). *Questions and answers: The Recovery and Resilience Facility*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_481
- Feld, L. (2020). *Schriftliche Stellungnahme anhand der Fragen der CDU/CSU Bundestagsfraktion für die Anhörung des Haushaltsausschusses zum Eigenmittelbeschluss der Europäischen Union*. <https://www.bundestag.de/resource/blob/829790/aca87698d155e0f6adabba26eb2051fb/Prof-Dr-Lars-Feld-data.pdf>
- Feld, L., Reuter, W. H., & Yeter, M. (2020). *Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem. Freiburger Diskussionspapier zur Ordnungsökonomik*. https://www.eucken.de/wp-content/uploads/Discussionpaper_2001-1.pdf?x34410
- Fink, A., & Wiemann, D. (2019). *Planungsverfahren als Hemmschuh der Modernisierung*. IREF - Institute for Research in Economic and Fiscal issues. https://de.irefeurope.org/Diskussionsbeitraege/Artikel/article/Planungsverfahren-als-Hemmschuh-der-Modernisierung?utm_source=Nachrichten-Fabrik.de&utm_content=link
- Geißler, R. (2021). *Ein kommunales Investitionsprogramm für die nächste Dekade. Die Verfahren sind entscheidend* [policy paper]. Dezernat Zukunft - Institut für Makrofinanzen. <https://www.dezernatzukunft.org/en/ein-kommunales-investitionsprogramm-fuer-das-naechste-jahrzehnt/>
- Gornig, M., & Michelsen, C. (2017). Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden. *DIW Wochenbericht*, 84(11), 211-219. https://www.diw.de/de/diw_01.c.554467.de/publikationen/wochenberichte/2017_11_5/kommunale_investitionsschwaechengapaeisse_bei_planungs-und_baukapazitaeten_bremsen_staedte_und_gemeinden_aus.html
- Große Hüttmann, M. (2007). Die Koordination der deutschen Europapolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2007, 39-45. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/30626/die-koordination-der-deutschen-europapolitik/>
- Guttenberg, L. (2020). *Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des EU-Ausschusses zum neuen EU-Eigenmittelbeschluss*. <https://www.bundestag.de/resource/blob/800866/3013621527e26a98b38f42b46e304a60/guttenberg-data.pdf>

- Heinemann, F. (2020). Die Überdeckung der Next Generation EU-Schulden im Entwurf des neuen EU-Eigenmittelbeschlusses: Ausmaß und Haftungskonsequenzen. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 47(2-4), 133-150. <https://doi.org/10.1007/s41025-021-00234-3>
- Heinemann, F. (2021). Next Generation EU: 750 Milliarden Euro suchen einen Sinn. *ifo Schnelldienst*, 2/2021, 8-12.
- Höpner, M. (2021). Vollendung der Währungsunion? Der europäische Aufbaufonds. *Leviathan*, 49(4), 488-509. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0340-0425-2021-4-488.pdf>
- Hrbek, R. (2005). Der deutsche Bundesstaat in der EU. Die Mitwirkungsrechte der deutschen Länder in EU-Angelegenheiten als Gegenstand der Föderalismus-Reform. In C. Gaitanides, S. Kadelbach, & G. C. Rodríguez Iglesias (eds.), *Europa und seine Verfassung: Festschrift für Manfred Zuleeg zum siebzigsten Geburtstag* (pp. 256-273). Nomos.
- Hrbek, R. (2021). Die Rolle der Länder und des Bundesrates in der deutschen Europapolitik. In K. Böttger, & M. Jopp (eds.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik* (p. 147-168). Nomos.
- Hungerland, W.-F., Zoll, I., Lettgen, K., Schenk, A., Schneider, M., Krone, E., & Scheller, H. (2020): *KfW-Kommunalpanel 2020*. KfW Research. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2020.pdf>
- Krone, E., & Scheller, H. (2020). *KfW-Kommunalpanel 2020*. KfW Research. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2020.pdf>
- Matthes, J. (2020, May 27). *Europäischer Fonds zur wirtschaftlichen Erholung von der Corona-Krise* [IW-Report, 26]. <https://www.iwkoeln.de/studien/juergen-matthes-zehn-fragen-und-antworten-zum-deutsch-franzoesischen-vorschlag.html>
- Otto, J., & Ditzgen, M. (2019). *Konjunkturprogramme in der Bauindustrie: Grundlagen - Durchführung – Auswirkungen*. Springer Vieweg.
- Raffer, C., & Scheller, H. (2021). *KfW-Kommunalpanel 2021*. KfW Research. https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/News-Details_649152.html
- Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility. *Official Journal L 57/17*. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>
- Sachverständigenrat (2021). *Stellungnahme zum deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP) veröffentlicht*. <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/themen/produktivitaet/produktivitaetsausschuss/stellungnahme-zum-deutschen-aufbau-und-resilienzplan-darp-veroeffentlicht-2404.html>
- Scharpf, F. W., Reissert, B., & Schnabel, F. (1976). *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg.
- Scharpf, F. W. (2000). *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen.
- Scheller, H. (2021). Die Finanzierung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen: Beitrag zur Stärkung der finanzföderalen Resilienz? In Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2021: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (pp. 267-284). Nomos.
- Scheller, H., Rietzler, K., Raffner, C., & Kühl, C. (2021). *Nicht-monetäre Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturinvestitionen. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Deutsches Institut für Urbanistik und Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/17978.pdf>
- Schramm, L. (2021). Economic ideas, party politics, or material interests? Explaining Germany's support for the EU corona recovery plan. *Journal of European Public Policy* [Published online 2021, October 1]. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1985592>
- Taylor, J., & O'Sullivan, A. (2017). Have Postwar Fiscal Stimulus Policies Met the "Timely, Targeted, and Temporary" Principle? *Essays in Economic & Business History* 35(2), 143-179. <https://www.ebhsoc.org/journal/index.php/ebhs/article/view/358>
- Tillack, H. M. (2022). *Olaf Scholz will sich beim EU-Milliardenfonds nicht in die Karte schauen lassen*. Welt. <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus236754811/Aufbaufonds-Olaf-Scholz-will-sich-bei-den-EU-Milliarden-nicht-in-die-Karten-schauen-lassen.html>
- Thöne, M. (2021). Next Generation EU – der erste von vielen Schritten ist getan. *ifo Schnelldienst*, 2/2021, 16-19.

GAPP, número 29, julio de 2022

Sección: BLOQUE I: PLANES NACIONALES DE RECUPERACIÓN

Recibido: 19-02-2022

Modificado: 25-05-2022

Aceptado: 25-05-2022

Publicado: 14-07-2022

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11049>

Páginas: 38-51



Referencia: Menegus, Giacomo (2022). El regionalismo italiano en el contexto del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia de Italia. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 38-51. <https://doi.org/10.24965/gapp.11049>

The Italian regionalism in the context of the Italian National Recovery and Resilience Plan

El regionalismo italiano en el contexto del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia de Italia

Menegus, Giacomo

Università degli Studi di Macerata (Italia)

giacomo.menegus@unimc.it

NOTA BIOGRÁFICA

Giacomo Menegus is Research Fellow in Constitutional Law at the University of Macerata. He obtained a PhD in European Union Law and National Legal Systems at the University of Ferrara (supervisor Prof. Roberto Bin), carrying out a research period at the University of Heidelberg. His research interests focus on constitutional adjudication, territorial autonomies, sharing economy, and public tourism law.

ABSTRACT

This article aims to analyse the impact of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) on Italian regionalism. After summarising the characteristic features of the Italian multi-level government model, the text analyses three significant issues of the NRRP: drafting, governance, and implementation. For each of these issues, an attempt will be made to define the role played by the regions and local authorities and their relationship with the central government, to identify elements of continuity and disruption concerning the trends present in the system of territorial autonomies prior to the adoption of the Plan. The analysis leads to the conclusion that the NRRP has given the system a shift towards centralism. If the reforms and investments envisaged in the Plan are successful, however, this could herald the opening of a new season for territorial autonomies in Italy.

KEYWORDS

Regionalism; federalism; National Recovery and Resilience Plan; governance; implementation.

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo analizar el impacto producido por el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR) en el regionalismo italiano. Después de resumir los rasgos característicos del modelo de gobernanza multinivel italiano, el texto analiza tres momentos destacados del PNRR: redacción, gobernanza e implementación. Para cada uno de estos momentos, intentaremos delimitar el papel que juegan las Regiones y los entes locales y su relación con el gobierno central, con el fin de identificar elementos de continuidad y discontinuidad respecto a las tendencias presentes en el sistema autonómico antes de la adopción del Plan. El análisis lleva a la conclusión de que el PNRR le ha dado al sistema un viraje hacia el centralismo. Sin embargo, si las reformas e inversiones previstas en el Plan tienen éxito, podría abrirse una nueva temporada para las autonomías italianas.

PALABRAS CLAVE

Regionalismo; federalismo; Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia; gobernanza; implementación.

SUMMARY

1. INTRODUCTION. 2. A STEP BACKWARDS: ITALIAN REGIONALISM AND THE PANDEMIC, BETWEEN CONTINUITY AND DISRUPTION. 3. DRAFTING: SHADES OF CENTRALISM BETWEEN THE CONTE II AND DRAGHI GOVERNMENTS. 4. GOVERNANCE: REGIONS AND LOCAL AUTHORITIES PRESENT, BUT IRRELEVANT. 5. IMPLEMENTATION: ADMINISTRATIVE CAPACITY, POWERS OF SUBSTITUTION AND “TERRITORIAL ALLOCATION”. 6. CONCLUSIONS: WHAT TRAJECTORY FOR ITALIAN REGIONALISM DURING THE NRRP? BIBLIOGRAPHY.

1. INTRODUCTION¹

The approval of the Italian National Recovery and Resilience Plan (NRRP) marks a major step in the evolution of Italian regionalism and, more generally, of the structure of the institutional framework with regard to the relationships between the Italian central state and regional governments. On the one hand, the huge resources mobilised by the Plan represent an unprecedented opportunity –at least in recent times, marked by the economic crisis and public spending cuts– to address some of the main problems facing the country. This applies in particular to the problem of territorial cohesion and the enormous socio-economic gap between the Centre-North of the country and the so-called *Mezzogiorno*, the term used to refer to Southern Italy. This historical territorial rift has progressively widened in recent years and during the pandemic. In addition to having a dramatic impact on the living conditions of the populations of the most socio-economically backward areas (not only Southern Italy but also the so-called “internal areas”), this territorial gap has always acted as a brake on the development of the entire country (Caravita, 2021; Poggi, 2021).

On the other hand, the planning of investments, which was carried out by the central government, and the close monitoring of their implementation, which is to a large extent entrusted to regional and local institutions, is a factor that challenges the current structure of territorial autonomies.

The analysis of the three crucial issues of the National Recovery and Resilience Plan –drafting, governance, and implementation– is thus an opportunity to review the functioning of the system of territorial autonomies, and to attempt to grasp elements of continuity and disruption with regard to previous trajectories of the evolution of the system itself. Reference is made to both long-term and short-term trajectories and, in particular, to those that emerged during the pandemic.

Of course, this analysis does not claim to offer a complete, definitive and indisputable scenario, since the Plan is only just beginning to be implemented and a large part of the reforms and investments which are programmed by it will need to be completed over the coming years, by 2026. However, given that both the essential contents of the Plan and its governance are now defined, there are sufficient elements to outline at least the regulatory and institutional aspects of the system of territorial autonomies in relation to the Plan. In order to assess the actual functioning of this structure and the long-term effects on Italian regionalism, it will be necessary to wait for the evolution of policies and look at their performance in the coming years.

The essay begins with a brief description of the salient aspects of Italian regionalism. It highlights the elements of continuity and disruption that emerged during the COVID-19 pandemic, which has tested the model's resilience. We then proceed to reconstruct the process that led to the approval of the Plan at the national level. Although this path has been followed by two different governments (Conte II and Draghi), it is still characterised by a centralist approach, with the marginalisation of the regions and local authorities. The governance of the Plan is another aspect that will be addressed, as defined by Decree-Law No. 77 of 2021. In terms of the involvement of the territorial autonomies, this decree indicates progress, as compared to the hypotheses of the Plan's management structure as formulated by the Conte II Government. However, the governance structured by the Draghi Government still leaves the territorial autonomies on the margins of the decision-making process. In truth, there is no shortage of forums and occasions for coordination and participation, both for the regions and local authorities. Yet the actual ability to influence crucial choices for the implementation of the Plan remains highly controversial. Finally, the implementation phase is analysed, describing the tools that the government can use to ensure the prompt and correct implementation of the Plan, the main shortcomings and critical issues encountered by the regions and local authorities, as well as the first

¹ I would like to thank the anonymous reviewers and the journal editor for their valuable suggestions and comments on the first version of this article. I am grateful to Giovanni Di Cosimo and Chiara Bergonzini of the University of Macerata, for their comments on the draft version. The usual disclaimer applies.

corrective measures taken by the government. In the conclusion, on the basis of the analysis conducted, an attempt will be made to hypothesise the possible evolution of the trajectory of Italian regionalism.

2. A STEP BACKWARDS: ITALIAN REGIONALISM AND THE PANDEMIC, BETWEEN CONTINUITY AND DISRUPTION

The Italian model of relations between the central State and the Regions is often defined as “incomplete regionalism/federalism”. The system of relations between the centre and the regions does not neatly fit into any of the possible models that may be abstractly identified, i.e. regionalism, federalism and (if also desired) autonomism (Baldi, 2020; Baldi & Profeti, 2020). The Italian system contains elements of both models, which are not always coherent and stable. Moreover, both the political system and civil society lack a strong and widespread “culture of federalism”, which is necessary to support and guarantee a solid development of autonomy for the Regions (Rolla, 2019). Throughout the history of the Italian Republic, there has been a frequent oscillation between one extreme and the other. There have thus been periods of strong centralism, followed by autonomist impulses, which have been counterbalanced by re-evaluations and reforms in both directions.

Briefly, the primary features of the system and its evolutions can be described as follows.

The system of territorial autonomies established by the Italian Constitution of 1948 provided for the establishment of ordinary regions, understood as bodies of political and administrative decentralisation, endowed with concurrent legislative powers, which could only be exercised within the limits and in compliance with the principles laid down by state law. A supremacy clause was included (the so-called “national interest”) and the review of legitimacy on regional legislative acts before the Constitutional Court was preventive (unlike that of state laws). In view of the absence of a chamber representing the regions and the lack of involvement of the regions in both the legislative process and that of constitutional amendment, the system established could thus be easily traced back to the regionalist model.

However, at least two elements have complicated the scenario. On the one hand, the serious delay in setting up the regions (1970) for essentially political reasons, together with their financial dependence on the state, has resulted in weak *Ordinary Statute Regions* with poor self-government, which have struggled to fully exercise their legislative powers, mostly limiting themselves to legislating in the spaces left by state legislation (so-called “interstitial legislation”). On the other hand, there are five *Special Statute Regions* (Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicily, Sardinia), established immediately after the Second World War², each with their own constitutional status, exclusive legislative powers and much greater financial autonomy. These regions have therefore been able to develop their specific path of asymmetrical autonomy, mainly on the basis of bilateral relations with the state (Palermo, 2021; Baldi, 2020).

The absence of a “Chamber of Regions” (Italy’s second chamber, the *Senate of the Republic*, has functions and composition similar to those of the first chamber, the *Chamber of Deputies*) has, since the nineteen-eighties, been remedied by the so-called Conference system, i.e. –as the name implies– a complex of intergovernmental collegial bodies, which should ensure functional coordination between the state, regions, and local authorities (Ceccherini, 2021). There is thus a Permanent Conference for relations between the State, the Regions and the Autonomous Provinces of Trento and Bolzano, known more simply as the State-Regions Conference, with representatives of the Government and the regional executives³; a State-Cities and local autonomies Conference, with representatives of Government and local authorities⁴; and finally, a Joint Conference, with representatives of all levels of government⁵. Although this system is not provided for

² To be more accurate, the Statutes of Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige, Sicily, and Sardinia were approved in 1948, while the one of Friuli-Venezia Giulia in 1963.

³ The Conference is composed, in addition to the President of the Council of Ministers or the Minister for Regional Affairs, by the presidents of all the Italian Regions and the Autonomous Provinces. The ministers interested in the items on the agenda, representatives of administrations of the State and public bodies may be invited to participate in the work.

⁴ The State-Cities and Local Autonomies Conference is chaired by the President of the Council of Ministers or by the Minister of the Interior or by the Minister for Regional Affairs and Self-Government in the matters of their respective competence. The other components for the Government are: the Minister of Economy and Finance; the Minister of Infrastructure and Sustainable Mobility; the Minister of Health. The components for the local autonomies are: the President of the National Association of Municipalities of Italy –ANCI; the President of the Union of Provinces of Italy– UPI; fourteen mayors designated by ANCI, of which five are representatives of metropolitan cities; six provincial presidents designated by the UPI.

⁵ The Joint Conference is composed by the Minister of Economy and Finance, the Minister of Infrastructure, the Minister of Health, the President of the Conference of Regions and Autonomous Provinces, the President of ANCI, the President of UPI.

in the Italian Constitution, it has been consolidated over time and has long represented the only institutional forum for coordination between the different levels of government in the Italian system. These Conferences are all chaired by the Prime Minister or by a delegated Minister, tend to apply the unanimity rule to their work (even if with significant exceptions), and are involved in the state legislative process or in other relevant decision-making processes (e.g. coordination of state and regional planning), mainly on the basis of ad hoc provisions which require agreements or opinions on specific topics.

Alongside this system, which is institutionalised and governed by Legislative Decree No. 281 of 1997, there is an association under private law, the Conference of Regions and Autonomous Provinces, which is composed by all the President of Regions and Autonomous Provinces and chaired by a President elected unanimously (or by overall majority) within the Conference members. The responsibility of the Conference of Regions is the promotion of political coordination between the regions, and it acts as their informal representative to the government. Over time, and given the confidentiality of its work, this body has become the actual forum for political discussion and coordination with the central government. The Conference System has thus often been entrusted with the formal ratification and technical drafting of the political decisions reached through the Conference of Regions.

However, this model of regionalism –with the aforementioned exception of the special statute regions– was partially superseded with the reform of Title V of the Constitution in 2001, which aspired to mark a federalist (or quasi-federalist) shift to the Italian legal system. The reform overturned the system of division of legislative competencies, attributing to the central state a series of enumerated matters of exclusive competence, leaving instead the rest of the legislative powers to the regions (concurrent and residual powers). The supremacy clause was abolished, counterbalanced by the introduction of the Basic Levels of Services (LEP) and the powers of substitution under Article 120 of the reformed Constitution (Mainardis, 2007). The principles of subsidiarity and loyal cooperation were introduced, as well as constitutional regulation concerning the finance of the regions and local authorities which was aimed at overcoming dependence on the central state (Woelk, 2021; Martinico, 2021; Valdesalici, 2021). Also in this context, an attempt was made to create a forum for parliamentary coordination between the centre and the regions, by providing for the integration of regional representatives into the Bicameral Committee on Regional Affairs.

The evolution towards a federalist system was also strengthened, at the political level, by the reform of the so-called regional “form of government” (1999) (Fasone & Piccirilli, 2021, pp. 30-47) and, in particular, by the direct election of the Presidents of the Regions, who thus acquire a strong position of popular legitimacy (so much so that in journalistic language they are often improperly referred to as “governors”, recalling the American model).

However, this transformation of the regionalist model into a federalist one has not been fully achieved. In fact, to a significant extent, the constitutional reform has not been implemented at the legislative level: in particular, among other things, the major missed reform is the failure to implement the so-called “fiscal federalism” –which should have led to the overcoming of the system of derivative finance– and the failure to identify the Basic Levels of Services (LEP) (Antonini, 2016). The Bicameral Committee was not integrated, thus leaving the necessary coordination of policies between the centre and the territorial authorities to the Conference system. The new subdivision of legislative powers between the state and regions described above soon proved to be extremely unclear and complex, generating confusion and, above all, resulting in a wide-ranging constitutional litigation between the state and the regions. The Constitutional Court was thus forced to resolve many controversial issues, often arriving at elaborate complex conflict resolution mechanisms and reinterpreting the constitutional text in innovative ways, and often demonstrating a predisposition more favourable to the central state than to the positions of the autonomous regions (Delledonne, 2021).

The economic crisis of the late years of the first decade of the 2000s imposed a strong re-centralisation in order to pursue a spending review and for the purposes of rationalisation in the face of sovereign debt crises.

Against this backdrop of unfinished federalism, more recently (2017) attempts have been made by three northern Italian regions –Veneto, Lombardy and Emilia-Romagna, which represent the richest and most advanced part of the country– to obtain greater autonomy from the state. The model followed is that of so-called “differentiated regionalism”. The legal basis for this claim is Article 116, Paragraph 3 of the Italian Constitution –in the post-reform version of 2001– which allows the ordinary statute regions concerned to obtain “further forms of autonomy” by seeking an agreement with the state, in a manner that is to some extent similar to the relations between the state and special statute regions.

These requests provoked a great deal of criticism and met with opposition both in a section of Parliament and in a part of the regions, especially in the South. The latter feared that the northern regions wanted to hoard

resources in their territories to the detriment of the most socio-economically backward part of the country, in defiance of the fundamental principles of solidarity, equality and unity of the Italian Republic. The process of granting greater autonomy to Veneto, Lombardy and Emilia-Romagna has thus reached a temporary halt (Violini, 2021).

At this point, the pandemic broke out, severely straining the Italian model of multilevel governance. Many of the critical issues highlighted have reappeared in amplified terms, while some trends have been consolidated. The lack of clarity in the division of legislative competencies achieved by the 2001 reforms has once again emerged. Throughout 2020, there were disputes between the state and the regions concerning the management of the pandemic emergency. While the Italian state was exclusively responsible for international preventive measures (i.e. international prophylaxis), the regions claimed shared competence over health and civil protection (Delledonne & Padula, 2020). This was combined with the poor leadership capacity of the politically weak national government, which was opposed by the Presidents of the Regions (Pinelli, 2020). In addition to being endowed with a much stronger popular legitimacy, the presidents have gained considerable political power and media visibility, not least by virtue of the extensive ordinance-making powers granted by state emergency legislation (Boggero, 2020).

The poor ability of the state government to assume strong leadership and the difficulty of integrating different positions, together with the prominence of many regional presidents and, not infrequently, even that of mayors (who possess more limited powers of ordinance), have resulted in a rather diversified and changing response to the pandemic across Italy (Musella, 2020; Pignatelli, 2020). In this context, it became clear that the Conference System was not structurally adequate for ensuring the loyal cooperation that should characterise relations in a multilevel system. The State-Regions Conference has met on several occasions, with regard to issues that are not relevant to the management of the health emergency (Catelani, 2020; Di Cosimo, 2021; Cosulich, 2021).

On the other hand, the importance of the Conference of Regions and Autonomous Provinces –and, at times, even of its President– has become visible, and it has proved capable of acting as a “clearing house” between the regions and the central government’s main point of contact (Bin, 2021a; Falcon, 2021, pp. 9-10).

Despite a certain amount of media conflict between regional presidents and the central government, the management of the pandemic has nevertheless been conducted through a strenuous collaboration. This is despite the judgement of the Constitutional Court, in a 2021 ruling (No. 37 of 2021), which affirmed that it is the Italian state that holds exclusive legislative competence for the management of the pandemic (broadly interpreting its authority with regard to international prophylaxis) (Boggero, 2021). The substantive development of relations between the state and the regions during the pandemic, however, saw the regions play a leading role, if only for the simple fact that the national health system is essentially managed by the regions.

3. DRAFTING: SHADES OF CENTRALISM BETWEEN THE CONTE II AND DRAGHI GOVERNMENTS

The adoption of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) fits into this scenario. The European institutions and the Regulation of the Recovery and Resilience Facility (Reg. (EU) 2021/241) recommended the involvement of all local and regional authorities in the development of National Recovery and Resilience Plans. Nevertheless, the participation of the regions (and local authorities) in the drafting of the Italian Plan and the construction of governance has proven completely marginal.

The first phase of drafting the Italian Plan was led by the Conte II Government, chaired by Prime Minister Giuseppe Conte, who was one of the key proponents of the European agreement on the *Next Generation EU*, of which the *Recovery and Resilience Facility* is the main pillar⁶.

A first preliminary drafting phase for the Plan had already been started in the spring of 2020, when the Conte Government appointed a “Committee of experts in economic and social matters” to draw up proposals for a generic “Country Relaunch Plan”, collecting proposals from companies, civil associations and organisations (Manzetti, 2021, pp. 132-133).

Following this preliminary phase, the actual drafting of the Plan began.

In continuity with the approach adopted by the Conte II Government during the pandemic, dialogue with the Regions is conducted not through the system of conferences –which are never convened on the theme of

⁶ On the design of the Next Generation EU and the fundamental role played by the Italian government in the making of the agreement between the parties, see Bressanelli & Quaglia, 2021.

the NRRP— but through the Conference of Regions. Just as during the pandemic the Government's measures were discussed with the Conference or its President—according to a scheme that received express legislative recognition (i.e. Decree-Law No. 6 of 2020 and 19 of 2020)— so during the first phase of drafting the Plan at least five meetings are held with the Conference (Baldi & Profeti, 2021, p. 436).

At this stage, the forum chosen by the Government for drawing up the Plan is the *Interministerial Committee for European Affairs* (CIAE). The participation of the regions in the work of the Interministerial Committee, in line with the pandemic experience, is ensured by the involvement of the President of the Conference of the Regions. This Conference remains the primary venue for communications by the Government on the progress of planning and to present the project proposals that the regions intend to submit to the Government.

As for the proposals for regional initiatives, in August 2020 there was, again at the Conference of the Regions, an attempt to achieve coordination between the different regions (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 2020a). However, probably due to the lack of clarity in the governmental approach to the work and how regional proposals are collected, the regional initiatives were extremely heterogeneous. Some regions presented a sort of Regional Recovery and Resilience Plan (Veneto, Piedmont, Abruzzo, Umbria); others listed a series of projects gathering the multiple territorial requests (but arriving at even higher investments than the entire Italian share of the Recovery and Resilience Facility, the RRF); still others presented integrated plans for the different European derived resources (e.g. Basilicata) (Baldi & Profeti, 2021, pp. 441-444; Barbieri et al., 2021).

In any case, the participation of the regions as described above was, on the basis of the facts, completely insufficient and purely formal. The regions were not adequately informed or involved in the development of the contents of the Plan, which was carried out within the individual competent Ministries, with minimal transparency. The ministries then sent their projects to the Interministerial Committee, again without dialogue with the regions. Moreover, the government did not clarify how the autonomous regions would be involved, nor do the latter appear to be included in the governance that the Conte II government was beginning to outline for the Plan. In particular, no role was foreseen within the Steering Committee that would oversee its implementation.

The requests for greater clarity and inclusion made by the regions through the Conference were not accepted. This triggered a political conflict between the regions and the government, which was politically weakened by the conflicts that had in the meantime arisen within its parliamentary majority, which largely concerned the Plan and its governance (Guidi & Moschella, 2021, pp. 405-406). The regions denounced the centralisation of the Plan drafting process and got a meeting with the government, which, however, never took place due to the ignition of the government crisis in January 2021 (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 2021a).

Following unsuccessful attempts to resolve the crisis and form a new parliamentary majority, President Conte resigned. The President of the Republic, therefore, appointed Mario Draghi as the new Prime Minister. Draghi—able to count on a very large parliamentary majority— has focused his government programme on the timely conclusion of the drafting of the Plan and its correct and effective implementation.

As the most attentive scholars have observed (Baldi & Profeti, 2021, pp. 435-441), the transition from the Conte II government to the Draghi government, led to a change in the approach to relations with the regions. The Conference of the Regions lost its previously leading role as a political hub. The forum chosen for liaising with the territorial autonomies was once again the more institutional one of the Unified Conference, in which, however, there was no real involvement of regions and local authorities in the drafting of the Plan: the government merely informed local authorities on the progress of the projects carried out by the Ministries.

After a series of brief communications from the Ministers regarding their projects, the Plan was, therefore, not presented to the Unified Conference until 28 April 2021, just two days before the deadline for submission to the European Commission.

4. GOVERNANCE: REGIONS AND LOCAL AUTHORITIES PRESENT, BUT IRRELEVANT

At first, the governance of the Plan was not defined by the Draghi government. In fact, it was not until Decree-Law of 31 May 2021, No. 77—converted with amendments by Law No. 108 of 2021—that the summary guidelines contained in the Plan itself and the 2021 Budget Law were integrated and completed. The regions and local authorities, which remained essentially on the sidelines during the drafting phase, seem—at least on paper—to regain a role in the management of the Plan.

Decree-Law No. 77 introduces significant innovations in the organisation of the Government –although mostly limited in time to the duration of the Plan (i.e. until 31 December 2026)– and differs from the structure envisaged by the Conte II Government. The latter envisaged, alongside a three-person Steering Committee (composed of the Prime Minister, the Minister of Economy and the Minister of Economic Development), six manager-commissioners (one for each mission of the Plan) and a specific task force of experts. The scope of involvement of the territorial autonomies in this structure was very small.

The solution adopted by the Draghi Government is instead based on the existing ministerial apparatus, introducing new subjects with the main purposes of support and coordination (Clarich, 2021, p. 12), in which there is room for the involvement of the territorial autonomies.

Responsibility for political and administrative policy in the governance of the Draghi Government is assigned to the Presidency of the Council of Ministers, in which the “Steering Committee” of the NRRP is established (Costantino, 2021). The Steering Committee, chaired by the Prime Minister himself, is characterised as being a body with “variable geometry”, in that it is composed from time to time of the ministers and under-secretaries who are “competent according to the issues addressed in each session”.

The connection with local and regional authorities is ensured by the direct participation of the Presidents of the Regions or Autonomous Provinces or, where more than one authority is involved, by the participation of the President of the Conference of Regions and Autonomous Provinces. In such cases, the involvement of the Minister of Regional Affairs and Autonomies, who can preside over the Steering Committee on behalf of the Prime Minister, is in any case envisaged.

In this context, there appears to be a revival of direct relations with the regional executives and the Conference of Regions that have already previously been attempted. However, the participation of the Regional Presidents or the President of the Conference is not permanent, but limited only to meetings in which matters within their competence are dealt with, and the regions have been called to participate only once in the few meetings held so far (Governo Italiano, 2021).

By virtue of an amendment inserted during the conversion of the Decree-Law, the possibility of participation in the Steering Committee was also extended to representatives of local authorities (President of the National Confederation of Local Authorities, ANCI, and the Union of the Provinces of Italy, UPI), if matters of local interest are being examined. Although this amendment rightly considers the significant role played by local authorities in the implementation of the Plan, it also tends to equate their institutional role with that of the regions, thus devaluing the latter’s different constitutional role.

The Steering Committee thus constituted represents the leading structure for guiding, directing and coordinating the implementation of the measures of the NRRP. In addition to providing periodic information to the Parliament, the Unified Conference and the Council of Ministers on the progress of the Plan, the Steering Committee is called upon –among other things– to examine the critical issues that have emerged during the implementation phase, monitor the envisaged regulatory interventions and coordinate the various territorial levels involved⁷.

To support the activities of the Steering Committee, a Technical Secretariat was established at the Presidency of the Council of Ministers, this being a technical body “whose temporary duration is longer than that of the Government that establishes it and will last until the completion of the NRRP, and in any case not beyond 31 December 2026”. In addition to its important groundwork, the Secretariat provides information to the Steering Committee and the Prime Minister. It is also the point of contact with the technical structures responsible for monitoring the implementation of the NRRP and, in particular, with the so-called “Central Service” at the Ministry of the Economy and Finance (MEF⁸). The fundamental monitoring and reporting activity of the Plan is entrusted to the Ministry of Economy and Finance. The State General Accounting Department established the aforementioned Central Service for the NRRP, a central office at the leadership level which is responsible for the coordination, monitoring, reporting, and control of the NRRP and which represents the national contact point with the European Commission. The Central Service coordinates with the mission unit established at the MEF by the 2021 Budget Law. It is envisaged that all central departments will have a mission unit that will

⁷ This does not affect the functions of the two bodies that are fundamental to the implementation of the Plan, i.e. the Interministerial Committee for Digital Transformation and the Interministerial Committee for the Ecological Transition (established by Decree-Law No. 22 of 2021), to which the President of the Conference of the Regions or the Regional Presidents are admitted, always on the basis of the subject matter dealt with.

⁸ Also this structure is temporary, as well as all the other structures established by the Decree-Law No. 77 of 2021 for the implementation of the NRRP (except for the Permanent Table).

coordinate, monitor, report and control the related implementation activities and that will represent the contact point of the different departments with the Central Service.

The same Decree-Law No. 77 of 2021 establishes a “Permanent Table for Economic, Social and Territorial Partnership” to advise both the Steering Committee and the aforementioned Central Service. It is composed of “representatives of the social partners, the Government, the Regions, the Autonomous Provinces of Trento and Bolzano, local authorities and their respective associative bodies, including those of the Metropolitan City of Rome Capital, economic and social groups, the university and research system and civil society, as well as active citizenship organisations”. Here too, therefore, the territorial autonomies are involved, but only on an advisory basis and without any specific role distinguishing them from the other stakeholders present.

Where the state functions of programming and implementing the investments provided for in the NRRP and in the funds complementary to the NRRP require coordination with the exercise of the powers constitutionally assigned to the regions, the Autonomous Provinces of Trento and Bolzano and the local authorities, the Minister of Regional Affairs and Autonomies shall also attend meetings of the Steering Committee⁹. In this way, at the instigation of these bodies, the necessary initiatives for coordination between different levels of government may be promoted, including within the State-Regions Conference and the Unified Conference. In this context, therefore, there is a recovery of the more traditional functions of the Conference system, which may be understood as technical coordination and the implementation of the constitutional principle of loyal cooperation.

On the whole, although the presence of the regions and the local authorities is abstractly envisaged in various fora (the Steering Committee, the Permanent Table), the actual capacity to influence the main decisions of the Plan appears to be very limited. So far, the Steering Committee has not played the significant role in the implementation of the Plan that it seemed to have when it was established. There have only been two meetings (7 October 2021 and 21 December 2021) and the regions and other local authorities have been involved only in the second meeting, without appropriate prior information on the items on the agenda and without sharing in advance the report presented. A similarly disappointing result has been achieved by the Permanent Table, which does not seem to have the ability to significantly affect the contents and resolutions connected to the Plan.

The perception by the regions of their marginalisation in the governance of the NRRP has therefore prompted them to push for greater involvement, and, eventually, their coordinated political pressure did not fail to result in some consequences at the institutional level. Firstly, due to the intervention of the Minister of Regional Affairs and Autonomies, informal “technical tables” were established for permanent discussion between the ministries, the regions and the local autonomous authorities at the Department for Regional Affairs and Autonomies of the Presidency of the Council of Ministers. These round tables aim to ensure that the content of the interventions envisaged in the NRRP is shared and to define the methods for implementing them with the involvement of local authorities. Subsequently, these opportunities for discussion were made possible by the official establishment at the Department for Regional Affairs and Autonomies of the Presidency of the Council of Ministers of the “Unit for the coordination of recovery and resilience initiatives between the state, the regions and the Autonomous Provinces of Trento and Bolzano” (Article 33 of Decree-Law No. 152 of 2021, converted with amendments by Law No. 233 of 2021). The purpose of this Unit is to guarantee the connection between the state administrations responsible for the Plan’s operations and the regional and local authorities. The Unit has, like the other structures, a limited duration until 31 December 2026 and its role is to take care of the preliminary investigation of the technical tables for sectoral comparison with the local authorities and to provide assistance to local authorities with particular reference to small municipalities, island municipalities and municipalities in mountain areas (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 2021b).

However, the most relevant and interesting aspect is the provision whereby the regions and autonomous provinces may draw up a “flagship project”, i.e. an initiative of particular strategic importance for their regions. This project must be consistent with the lines of intervention envisaged by the NRRP and the local authorities will be able to call on the support of the Unit for its preparation (Di Martino, 2021).

In this way, the regions and autonomous provinces seem to have therefore managed to carve out an autonomous space in the conception and identification of a specific project –something that seemed to be precluded given their lack of participation in the drafting of the Plan. Moreover, it is also interesting to note how the main project is drawn up, it being essentially left to a technical discussion (and perhaps “negotia-

⁹ And those of the Interministerial Committees for Ecological Transition and the Digital Transformation (see *supra* note 7).

tion”) on a bilateral level between the individual region or autonomous province and the government (or more correctly, the Ministry for Regional Affairs and Autonomies.) At present, however, it is difficult to assess what effect these initiatives will have on overall NRRP investment.

5. IMPLEMENTATION: ADMINISTRATIVE CAPACITY, POWERS OF SUBSTITUTION AND “TERRITORIAL ALLOCATION”

The challenges for the Italian administration posed by the implementation of the Plan are manifold, and they range from the need to simplify procedures and contracts for the implementation of the operations, the rationalisation of the regulatory framework, the strengthening of administrative capacity, and the provision of tools to ensure that any delays and obstacles to decision making are overcome promptly.

In the matter of simplification, alongside the adoption of several measures by the Government (for example, Decree-Law No. 77 of 2021), a Unit for the Rationalisation and Improvement of Regulatory Efficacy has been set up at the Department for Legal and Legislative Affairs of the Presidency of the Council of Ministers (DAGL), with a duration to equal that of the Plan. This Unit is called upon to work in conjunction with a working group on Regulatory Impact Analysis (AIR) operating within the Presidency of the Council, to identify regulatory obstacles to the implementation of the Plan and propose the appropriate corrective measures, developing a programme of priority actions and promoting initiatives for regulatory experimentation. The activities of the Unit appear to be partly complementary and partly overlapping with those of another technical body, the Unit for the Simplification and Quality of Regulation (set up in 2006), which is required to work in coordination with the Office for the Simplification of the Department for Public Administration. The tasks of the Unit for the Rationalisation and Improvement of Regulatory Efficacy are essentially aimed at the regulatory side, whereas the Unit for the Simplification and Quality of Regulation seems to be more concerned with administration. It must promote and coordinate measures to strengthen administrative capacity, “re-engineer” procedures and simplify (regulatory and technological) procedures.

With local and regional autonomy, the greatest difficulties for the implementation of the NRRP stem above all from the limited administrative capacity of the regions and local authorities, which often translates into a weak spending capacity (Polverari, 2020). In this respect, there is a considerable gap between the regions and authorities of the Centre-North and those of the South and the Islands. The latter have already experienced great difficulties in the past in spending and reporting on European cohesion funds. There is also a clear gap in administrative capacity between large and medium-sized municipalities and small and very small municipalities, especially in the South and internal areas.

On the other hand, the entire Italian administrative machine suffers from reduced operational capacity. This situation is the result of years of “spending review” and a freeze on turnover, brought about by the need to tackle the economic crisis of the 2000s. The Italian administration –both state and regional and local authorities– is preparing to face the implementation of the NRRP in difficult conditions. Not only is it undersized compared to the actual requirements, but the current staff are on average among the oldest in Europe and often do not possess adequate or sufficiently up-to-date skills and training for the complexity of the interventions foreseen by the NRRP.

Aware of this situation, the Government has attempted to take action by adopting –among other initiatives– Decree-Law No. 80 of 2021 (converted by Decree-Law No. 113 of 2021 and partially amended by Decree-Law No. 152 of 2021), which provides for measures aimed at “strengthening the administrative capacity of public administrations functional to the implementation of the NRRP and for the efficiency of justice”. In particular, the Decree-Law introduces derogations from certain contractual constraints on public expenditure imposed by current legislation; forms of incentives for new hires, who are mainly recruited on fixed-term employment contracts (only 4.5% are on open-ended contracts), with a maximum duration limited to the NRRP; new recruitment methods to reduce the time needed to make selections and ensure that needs are met. Overall, the recruitment resulting from Decree-Law No. 80 of 2021 is expected to be over 27,000 heads, of which approximately 90% is destined to the central government bodies (Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2021).

However, local authorities have also highlighted the need for action to fill the lack of some technical skills and respond to the staffing requirements related to the implementation of the NRRP. Overall, more than 3,000 units are expected to be hired. To support the administrative procedures related to the implementation of the NRRP, the recruitment of a minimum of 1,000 units is foreseen for the Regions, to be recruited from among professionals and experts according to simplified procedures. An additional 2,000 units are earmarked for the southern regions, as a result of a competition that is specifically designed to strengthen the administrati-

ve capacity of the state administration of the South (the so-called Cohesion Competition for the South). On the other hand, as far as the municipalities are concerned, Decree-Law No. 152 of 2021 has expanded the ability to hire personnel. New recruitment is planned for the municipalities that carry out NRRP interventions, the establishment of a fund for small municipalities and the allocation of 67 million for the recruitment of professionals and experts to the municipalities of Southern Italy. In addition, to make up for the shortage of municipal and provincial secretaries –a key figure in the administrative management of local authorities– a new competition has been launched after many years of deadlock.

However, these attempts to rapidly strengthen the administrative capacity and, therefore, the capacity to spend and implement the NRRP investments and projects, do not guarantee that all the administrations are equally capable of the correct and timely implementation of the provisions of the Plan.

To this end, Decree-Law No. 77 of 2021 also regulates specific powers of substitution to both state administrations and local authorities.

More precisely, Article 12 provides that “in the event of failure by the regions, the autonomous provinces of Trento and Bolzano, metropolitan cities, provinces and municipalities to comply with the obligations and commitments aimed at implementing the NRRP and undertaken in their capacity as implementing bodies” powers of substitution may be activated.

The initiative is entrusted to the Prime Minister, who, on the proposal of the Steering Committee or the competent minister, assigns to the implementing body concerned a compliance deadline, which may not exceed thirty days. In the event of continued inactivity, on the proposal of the Prime Minister or that of the competent minister, after consulting the implementing entity, the Council of Ministers shall identify another subject which shall, in substitution, be granted the power to adopt the necessary acts or measures. The possibility of appointing commissioners is envisaged.

The provision of these powers has been criticised by jurists, who consider it “excessively general” and too broad, as Article 12 refers to breaches “consisting also of the failure to adopt acts and measures necessary for the launch of the Plan’s projects, or in the delay, inertia or deviation in the execution of the projects” (Trapani, 2021, pp. 189-192; Di Martino, 2021, pp. 952-954). It has even been argued that there is a restoration of the national interest supremacy clause, which was abolished by the 2001 reform (Trapani, 2021, p. 191).

However, it is not possible to agree on this point. Although it is the same Decree-Law No. 77 of 2021 that refers to “a national interest in the prompt and timely implementation of interventions”, the legislative discipline does not appear to conflict either with the constitutional text (in particular, Articles 117, Paragraph 5, and 120, Paragraph 2, of the Constitution) or with the limitations that the Constitutional Court over time has imposed through its case-law for the exercise of these powers of substitution (Falcon, 2018, pp. 276-277).

The powers of substitution for the NRRP are regulated by law (Decree-Law No. 77 of 2021); they are activated only in the event of persistent inertia and for non-discretionary acts (the measures already set out by the NRRP); they respect the principles of subsidiarity and loyal cooperation. In particular, it is envisaged that the Minister of Regional Affairs and Autonomies may promote “appropriate strengthening and coordination initiatives” within the State-Regions Conference or the Unified Conference.

Moreover, the text of Article 12 is very precise in highlighting, as a condition for the activation of such powers, the fact that “the achievement of the intermediate and final objectives of the NRRP is jeopardised”: this is not only a matter of respecting the fulfilment of the obligations assumed at the European level but also of preventing the instance in which the failure to achieve the targets set by the NRRP may result in the lack of transfer to Italy of the resources provided for by Next Generation EU. As is known, these resources (loans and grants) are allocated to the beneficiary States progressively based on the positive assessment of the satisfactory achievement of their intermediate and final targets. There is therefore no return of the supremacy clause, but the protection of “unitary interests” for the timely implementation of the Plan, as provided for by the Constitution (Article 120, Paragraph 2 of the Constitution) and constitutional jurisprudence.

Another characteristic element of the Plan’s implementation at the territorial level is the need to promote territorial cohesion, thanks to the considerable availability of resources, and to bridge the socio-economic gap between North and South.

On the other hand, it has been stressed that the exceptional scope of resources allocated to Italy –the first beneficiary of the Recovery and Resilience Facility (RRF) in absolute terms– is to a large extent linked to the objectively difficult conditions in Southern Italy (Sernia, 2021; Monti, 2021). This thesis has been espoused by the Prime Minister himself, Mario Draghi (Draghi, 2021). Moreover, the same European Regulation 2021/241 states that the purpose of the Recovery and Resilience Facility is to “promote the economic, social and territorial cohesion of the Union”.

However, the first draft of the NRRP –the one drawn up by the Conte II Government– seemed to allocate only 34 % of the resources to the southern regions. A political and media campaign has therefore launched, led by a coalition of the southern regions, aimed at ensuring the maximisation of the allocation of RRF funds to the South (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 2020b). Even authoritative study and research organisations (e.g. SVIMEZ, 2021) have taken a stand in this regard. With the advent of the Draghi Government, this lobbying initiative was successful, resulting in a 40 % increase in the resources allocated to the South in the final NRRP (a percentage reminiscent of the constraint imposed by law in the 1950s on public companies to direct 40 % of their technical fixed assets and 60 % of new investments to the southern regions; see Law No. 634 of 1957).

This recognition, first achieved on the political level, was then definitively formalised on the legislative level by Decree-Law No. 77 of 2021. Article 2 provides that the bodies implementing the NRRP interventions “shall ensure that (...) at least 40 % of the resources that can be allocated territorially (...) are allocated to the regions of the *Mezzogiorno*”. Compliance with this criterion for the distribution of funds is monitored by the Department for Cohesion Policies of the Presidency of the Council of Ministers. In the event of a deviation, the Department activates the Steering Committee, which takes the necessary corrective measures and proposes possible compensatory measures.

So far, concerning the calls for tenders for the allocation of NRRP investment resources to local authorities, the 40 % territorial constraint has been implemented in different ways. In some cases, there has been a national ranking list with a 40 % reserve; in others, rankings by macro-areas with a limit determined based on territorial constraint; finally, there have been cases of regional rankings with a limit determined on the basis of the primary objective. As noted by the Parliamentary Budget Office, all these criteria have limitations (Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2022). The first criterion implies that projects with a lower score, located in the *Mezzogiorno*, are favoured over those that precede them, thus leading to a reordering of the ranking list. The second implies that the macro-areas with the greatest infrastructural shortcomings are constrained by the exhaustion of the pre-established amount. Finally, the third criterion does not necessarily guarantee compliance with the territorial constraint, just as the effects on the achievement of the goal is uncertain.

These problems, together with the historical difficulty of the southern administrations in making timely investments and spending resources effectively, have rekindled the contrasts between the northern and southern regions and their local authorities. Conflicts relating to this North-South axis had already emerged some years ago when Lombardy, Veneto and Emilia-Romagna requested greater autonomy. In this case, it is the local authorities of the South that are demanding greater planning and spending capacity. In the context of this debate, the Mayor of Milan has even requested that the remaining resources be allocated to his city, “if it is realistically not possible to guarantee the possibility of investing within the correct timeframe”, thus reigniting the political conflict on a territorial basis (Grassi, 2022).

6. CONCLUSIONS: WHAT TRAJECTORY FOR ITALIAN REGIONALISM DURING THE NRRP?

To draw some provisional conclusions from the analysis of the three salient issues of the Italian NRRP –drafting, governance, and implementation– the following observations can be made.

The first essential element is the marginalisation of the regions and local authorities in the decision-making chain, both in the phase that led to the definition of the Plan’s contents and its implementation (Baldi & Profeti, 2021).

In the preparatory phase of the NRRP, a justification can be found for this marginalisation in the extremely tight timeframes that are imposed for the sending of the Plan to Brussels. The crisis of the Conte II Government and the changeover to the new Draghi Government has further restricted the scope for discussion with the regions. The impression remains, however, that the necessary dialogue with local and regional authorities –initially entrusted to the Conference of the Regions– has been conditioned by the excessively informal venue, and has not been able to guarantee adequate consideration of regional proposals. This once again raises the age-old problem of providing a stable and solid institutional forum for multilevel territorial dialogue.

In the development of policies and investments that largely affect matters of regional competence, the regions have therefore been unable to wield influence and have been forced to accept the policy lines decided by the central government. However, this should at least imply a restoration of regional involvement in the implementation phase. Nevertheless, the involvement of the regions is too weak and is limited to the bare constitutional minimum.

A second significant element is that regions and local authorities are on an essentially equal footing, both in the drafting and management phases of the Plan and in its implementation. In this context, the government and the legislation governing the Plan deal with local authorities from a European and not a constitutional perspective. Regions and local authorities are equal “implementing parties” of investments and interventions planned in the NRRP and as such has been involved in governance. The political autonomy of the regions is *de facto* precluded in the context of the NRRP, except for the constitutionally necessary involvement of the State-Regions Conference in legislative reforms affecting regional matters. In all other cases, the role of the regions is essentially administrative. This is nothing new in Italian regionalism: for some time, the regions have been configured more as administrative than legislative bodies (Bin, 2021a; Bin, 2021b; Mainardis, 2021). In some sectors, they perform particularly important tasks on this level: consider the management of the Italian National Health System. The removal of the political dimension of the regions, therefore, confirms and reinforces this trend.

A third element that seems to be emerging is the resurgence of conflicts between local authorities on the North-South axis. If, before the pandemic, this conflict was caused by the demands for greater autonomy by the richest regions (so-called “differentiated regionalism”), now the clash concerns the allocation of NRRP resources. The first signs of this conflict became evident when the southern regions called for more funds for the *Mezzogiorno*. Yet it is also an issue that is likely to soon recur, should delays or inefficiencies emerge in the implementation of the NRRP by those territories that have previously demonstrated poor spending capacity. Naturally, the stakes are particularly high in this clash, because the resources are huge, and the failure to implement the Plan risks penalising the entire country.

However, the resurgence of a North-South clash risk even further penalisation of the regions, which have shown that they can only defend their prerogatives when they have been able to present a united front against the central government. In this sense, the confrontation that took place between the regions with the government at the most critical periods of the pandemic is instructive. On several occasions, the regions have been able to work together and achieve a hearing from the government. Especially in this phase of the country’s reform and revival, the regions will therefore have to recover the ability to achieve a synthesis of the various positions to counterbalance the political strength and centralism of the Draghi Government.

The three observations just made seem to orient the trajectory of Italian regionalism towards a new centralism, at least until 2026.

However, it is precisely the Plan’s investments and reforms that could open up new prospects for Italy’s territorial autonomies. Firstly, the territorial gap between North and South and with the internal areas, which has always been a real impediment to the development of the autonomy of these territories, could finally be bridged. Secondly, the strengthening of the administrative capacity of regional and local public administrations could provide the technical support needed to develop genuinely regional and local policies (Lupo, 2022, pp. xi-xii). Finally, two important reforms are in the process of being approved: on the one hand, the so-called “fiscal federalism”, the deadline for implementation of which is set in the NRRP in March 2026; on the other, the path of differentiated regionalism (which was for some time at a standstill) has been resumed by the Minister for Regional Affairs and Autonomies. If these two paths of reform were to be successfully concluded, a new phase of greater autonomy for Italian regionalism would finally begin. In fact, it would overcome the system of derived finance that has severely limited the autonomy of local authorities throughout the period of the Republic, and the asymmetry that is already present in the system of autonomies would be accentuated, allowing for the greater development of the autonomy of some ordinary statute regions alongside those with special statute (Rivosecchi, 2022).

BIBLIOGRAPHY

- Antonini, L. (2016). Editorial. Un requiem per il federalismo fiscale. *Federalismi.it*, 16, 2-30. https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=411&content=Un%2Brequiem%2Bper%2Bil%2Bfederalismo%2Bfiscale&content_auth=Luca%2BAntonini<%2Fb>
- Baldi, B. (2020). Exploring Autonomism: Asymmetry and New Developments in Italian Regionalism. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals – Journal of Self-Government*, 32, 15-44. <https://doi.org/10.2436/20.8080.01.52>
- Baldi, B., & Profeti, S. (2020). Le fatiche della collaborazione. Il rapporto Stato-Regioni in Italia ai tempi del COVID-19. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (Rivista quadrimestrale)*, 3, 277-306. <https://doi.org/10.1483/98731>
- Baldi, B., & Profeti, S. (2021). Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d’accesso all’agenda. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (Rivista quadrimestrale)*, 3, 432-457. <https://doi.org/10.1483/102156>

- Barbieri, C. A., Boggero, G., & Piperno, S. (2021). Il Piemonte e il PNRR. Una nuova fase della programmazione regionale? [Editorial]. *Il Piemonte delle Autonomie*, 8(2), 1-7. <https://www.piemonteaautonomie.it/il-piemonte-e-il-pnrr-una-nuova-fase-della-programmazione-regionale/>
- Bin, R. (2021a). Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani. *Le Regioni*, 49(1-2), 41-55. <https://doi.org/10.1443/101361>
- Bin, R. (2021b). Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento? *Le Regioni*, 49(3), 493-500. <https://doi.org/10.1443/102069>
- Boggero, G. (2020). Le “more” dell’adozione dei dpcm sono “ghiotte” per le Regioni. Prime osservazioni sull’intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19. *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 361-367. <https://www.dirittiregionali.it/2020/03/21/le-more-delladozione-dei-dpcm-sono-ghiotte-per-le-regioni-prim-osservazioni-sullintreccio-di-poteri-normativi-tra-stato-e-regioni-in-tema-di-cov/>
- Boggero, G. (2021). In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al “regionalismo della separazione”. *Le Regioni*, 49(4), 894-921. <http://doi.org/10.1443/103535>
- Bressanelli, E., & Quaglia, L. (2021). La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo? *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 16(3), 353-376. <http://doi.org/10.1483/102153>
- Caravita, B. (2021). PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell’Italia. In L. Bianchi e B. Caravita (eds.), *Il PNRR alla prova del Sud* (pp. 7-16). Editoriale Scientifica.
- Catelani, E. (2020). Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l’emergenza Covid-19? Più forma che sostanza. *Osservatorio sulle fonti (I Saggi dell’Osservatorio)*, Speciale 2020, 501-515. <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/mobile-di-numeri-speciali/speciale-le-fonti-normative-nella-gestione-dell-emergenza-covid-19-1-2020/1534-centralita-della-conferenza-delle-regioni-e-delle-province-autonomie-durante-l-emergenza-covid-19-piu-forma-che-sostanza>
- Ceccherini, E. (2021). Intergovernmental relationships in Italy. A feeble but useful model. In E. Arban, G. Martinico, & F. Palermo (eds.), *Federalism and Constitutional Law: The Italian Contribution to Comparative Regionalism* (pp. 65-81). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003104469-6>
- Clarich, M. (2021). Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico. *Astrid Rassegna*, 341(12), 1-16. <https://www.astrid-online.it/rassegna/2021/21-07-2021-n-341.html>
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2020a, September 14). Recovery plan: coinvolgere Regioni nel Piano nazionale di recupero e resilienza (PNRR) [Press release]. <http://www.regioni.it/newsletter/n-3923/del-07-10-2020/recovery-plan-coinvolgere-regioni-nel-piano-nazionale-di-recupero-e-resilienza-pnrr-21740/>
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2020b, December 12). Recovery Fund: De Luca chiama regioni del Sud a posizione comune [Press release]. <http://www.regioni.it/newsletter/n-3972/del-17-12-2020/recovery-fund-de-luca-chiama-regioni-del-sud-a-posizione-comune-22069/>
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2021a, January 12). Recovery fund: impostazione centralistica, senza risposta ruolo Regioni [Press release]. <http://www.regioni.it/newsletter/n-3979/del-12-01-2021/recovery-fund-impostazione-centralistica-senza-risposta-ruolo-regioni-22129/>
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2021b, November 9). Gelmini annuncia “Nucleo PNRR Stato-Regioni” [Press release]. <http://www.regioni.it/newsletter/n-4178/del-09-11-2021/gelmini-annuncia-nucleo-pnrr-stato-regioni-23389/>
- Costantino, F. (2021, November-December). La cabina di regia del PNRR. *Mondoperaio*. 11-12, 33-36.
- Cosulich, M. (2021). Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni? *Le Regioni*, 49(3), 553-581. <https://doi.org/10.1443/102073>
- Delledonne, G. (2021). Federalism and regionalism in constitutional adjudication. In E. Arban, G. Martinico, & F. Palermo (eds.), *Federalism and Constitutional Law: The Italian Contribution to Comparative Regionalism* (pp. 48-64). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003104469-5>
- Delledonne, G., & Padula, C. (2020). Accentramento e differenziazione nella gestione dell’emergenza pandemica. *Le Regioni*, 48(4), 753-780. <https://doi.org/10.1443/98639>
- Di Cosimo, G. (2021). Le forme della collaborazione al tempo della pandemia. *Le Regioni*, 49(3), 543-552. <https://doi.org/10.1443/102072>
- Di Martino, C. (2021). La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra “progetti bandiera” e “poteri sostitutivi”. *Consulta online*, 3, 946-958. <https://www.giurcost.org/post/CARLA%20DI%20MARTINO/21767>
- Draghi, M. (2021, April 27). Italy’s NRRP: PM Draghi responds to the points raised by the Senate. *Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Italiano*. <https://www.governo.it/it/node/17782>
- Falcon, G. (2018). Le funzioni amministrative. In R. Bin, & G. Falcon (eds.), *Diritto regionale* (pp. 267-283). Il Mulino.
- Falcon, G. (2021). Lo stato delle regioni. *Le Regioni*, 1-2, 5-11. <https://doi.org/10.1443/101357>
- Fasone, C., & Piccirilli, G. (2021). The new “form of government” in the reform of the Italian regional system. In E. Arban, G. Martinico, & F. Palermo (eds.), *Federalism and Constitutional Law: The Italian Contribution to Comparative Regionalism* (pp. 30-47). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003104469-4>
- Governo Italiano (2021, December 28). Riunioni della Cabina di regia per il PNRR. *Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Italiano*. <https://www.governo.it/it/approfondimento/riunioni-della-cabina-di-regia/18145>

- Grassi, P. (2022, February 11). PNRR e fondi al Mezzogiorno, nuovo round Sala-Carfagna. E monta la polemica politica. *Corriere del Mezzogiorno*. https://corriedelmezzogiorno.corriere.it/napoli/cronaca/22_febbraio_11/pnrr-fondi-mezzogiorno-nuovo-round-sala-carfagna-monta-polemica-politica-a880d722-8b04-11ec-9173-b9837819889e.shtml
- Guidi, M., & Moschella, M. (2021). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 406-430. <http://doi.org/10.1483/102155>
- Lupo, N. (2022). Editorial. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti. *Federalismi.it*, 1, iv-xiii. https://federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=619&content=II%2BPiano%2BNazionale%2Bdi%2BRipresa%2Be%2BResilienza%2B%28PNRR%29%2Be%2Balcune%2Bprospettive%2Bdi%2Bricerca%2Bper%2Bi%2Bcostituzionalisti&content_auth=%3Cb%3ENicola%2BLupo%3C%2Fb%3E
- Mainardis, C. (2007). *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*. Giuffrè.
- Mainardis, C. (2021). Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR. *Le Regioni*, 49(1-2), 139-153. <https://doi.org/10.1443/101369>
- Manzetti, V. (2021). Dalle origini all'attuale PNRR Italia: spunti di riflessione. *Bilancio Comunità Persona*, 2, 128-139. https://dirittoeconti.it/wp-content/uploads/2021/11/7.-Manzetti-_-Dalle-origini-allattuale-PNRR-Italia.pdf
- Martinico, G. (2021). Federalism, regionalism, and the principle of subsidiarity. In E. Arban, G. Martinico, & F. Palermo (eds.), *Federalism and Constitutional Law: The Italian Contribution to Comparative Regionalism* (pp. 189-205). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003104469-14>
- Monti, L. (2021, February 23). Il sud dimenticato. Il Recovery Plan trascura il Mezzogiorno. *Open Luiss*. <https://open.luiss.it/2021/02/23/il-sud-dimenticato-il-recovery-plan-trascura-il-mezzogiorno/>
- Musella, F. (2020). I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti. *Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2, 107-139. <https://www.dirittiregionali.it/2020/06/30/i-poteri-di-emergenza-nella-repubblica-dei-presidenti/>
- Palermo, F. (2021). Asymmetries in the Italian regional system and their role model. In E. Arban, G. Martinico, & F. Palermo (eds.), *Federalism and Constitutional Law: The Italian Contribution to Comparative Regionalism* (pp. 136-151). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003104469-9>
- Pignatelli, N. (2020). La specialità delle ordinanze dei Sindaci nell'emergenza sanitaria nazionale: un potere "inesauribile". *Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2, 69-85. <https://www.dirittiregionali.it/2020/06/10/la-specialita-delle-ordinanze-dei-sindaci-nellemergenza-sanitaria-nazionale-un-potere-inesauribile/>
- Pinelli, C. (2020). Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni. *Astrid-Rassegna*, 316(5), 1-11. <https://www.astrid-online.it/rassegna/2020/07-04-2020-n-316.html>
- Poggi, A. M. (2021). Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud). *Le Regioni*, 49(1-2), 199-209. <https://doi.org/10.1443/101373>
- Polverari, L. (2020). *La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive* [Quaderno SVIMEZ, 63]. SVIMEZ – Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno. http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2020/11/quaderno_63.pdf
- Rivosecchi, G. (2022). Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema. *Federalismi.it*, 4, 833-859. <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=46730&dpath=document&dfile=03022022171055.pdf&content=II%2Bregionalismo%2Bdifferenziato%3A%2Bperché%2Be%2Bcome%2Brealizzarlo%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>
- Rolla, G. (2019). L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori. *Le Regioni*, 47(1), 141-184. <https://doi.org/10.1443/94381>
- Sernia, F. (2021, February 20). Il Sud maltrattato nel PNRR di Conte. L'algoritmo di Bruxelles gli dà il doppio. *Il Quotidiano del Sud*. <http://www.fondazionebrunovisentini.eu/il-sud-maltrattato-dal-pnrr-di-conte/>
- SVIMEZ – Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (2021, January 10). *In tanti firmano Manifesto Recovery Fund* [Press release]. <https://lnx.svimez.info/svimez/giannola-firma-manifesto-recovery-fund/>
- Trapani, M. (2021). Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative. *Rivista AIC*, 4, 179-193. <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/matteo-trapani/il-sistema-delle-conferenze-e-il-regionalismo-dimezzato-il-difficile-rapporto-tra-pnrr-e-regioni-alla-luce-delle-recanti-evoluzioni-normative>
- Ufficio Parlamentare di Bilancio – upB (2021). Il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche Amministrazioni. *Flash*, 4/2021, 1-16. <https://www.upbilancio.it/flash-n-4-17-dicembre-2021/>
- Ufficio Parlamentare di Bilancio – upB (2022). I bandi PNRR destinati agli Enti territoriali: obiettivi specifici e vincoli territoriali. *Flash*, 1/2022, 4-12. <https://www.upbilancio.it/flash-n-1-20-gennaio-2022/>
- Valdesalici, A. (2021). Financial relations in the Italian regional system. In E. Arban, G. Martinico, & F. Palermo (eds.), *Federalism and Constitutional Law: The Italian Contribution to Comparative Regionalism* (pp. 82-99). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003104469-7>
- Violini, L. (2021). *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.* G. Giappichelli Editore.
- Woelk, J. (2021). Loyal cooperation: systemic principle of Italy's regionalism? In E. Arban, G. Martinico, & F. Palermo (eds.), *Federalism and Constitutional Law: The Italian Contribution to Comparative Regionalism* (pp. 170-188). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003104469-13>

GAPP, número 29, julio de 2022

Sección: BLOQUE II: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y EJECUCIÓN DE FONDOS EUROPEOS

Recibido: 28-02-2022

Aceptado: 20-06-2022

Publicado: 14-07-2022

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11061>

Páginas: 52-71



Referencia: Ares Castro-Conde, C. (2022). Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 52-71. <https://doi.org/10.24965/gapp.11061>

Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE ¹

Administrative capacity and implementation of EU Cohesion Policy

Ares Castro-Conde, Cristina

Universidad de Santiago de Compostela (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2278-629X>

cristina.ares@usc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Sirve como profesora contratada doctora del Departamento de Ciencia Política y Sociología la Universidad de Santiago de Compostela. Ha realizado el Máster en Estudios Europeos Políticos y Administrativos del Colegio de Europa de Brujas, y estancias de larga duración en el Departamento Democracia y Democratización del Centro de Ciencias Sociales de Berlín (WZB) y el Centro para el Estudio de Europa de la Universidad de Boston. Su actividad investigadora versa sobre temas de política y políticas públicas de la UE, así como acerca de la oferta programática de los partidos, entre otras agendas.

RESUMEN

El éxito de la política de cohesión de la UE, como ocurre más generalmente con las políticas públicas elaboradas en el ámbito de la Unión, está condicionado por la capacidad administrativa de las organizaciones públicas de ámbito nacional, regional y local responsables de su implementación. La necesidad de fortalecer estas habilidades en distintos territorios y sectores, a fin de garantizar la ejecución de las inversiones asignadas, ha llevado a la Comisión Europea, en colaboración con la OCDE en algunas iniciativas, al diseño de diversos instrumentos que ha puesto a disposición de las Administraciones estatales para contribuir a mejorar sus habilidades administrativas. Este artículo revisa la literatura conceptual sobre capacidad para la elaboración de políticas y clarifica la definición de capacidad administrativa. Asimismo, da cuenta de diversos trabajos empíricos sobre la relación entre capacidad administrativa y absorción de los fondos europeos, así como de los principales proyectos de fortalecimiento de habilidades administrativas promovidos por la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) de la Comisión Europea.

PALABRAS CLAVE

Capacidad administrativa; política de cohesión de la UE; Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO); capacidad para la elaboración de políticas.

ABSTRACT

The success of EU cohesion policy, as it happens more generally with the public policies that are made at the EU level, is dependent on the administrative capacity of the public organizations with implementing powers within each Member State, including the regional and local tiers. The necessity to develop these skills in different territories and sectors, to guarantee the execution of the investments assigned, has required the European Commission, in cooperation with the OECD in some initiatives, to provide diverse tools for

¹ Agradecemos a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

national Administrations to help them to strengthen these skills. This contribution reviews the conceptual literature on policy capacity, and it clarifies the definition of administrative capacity. Furthermore, it examines various empirical papers that deal with the link between administrative capacity and the absorption of EU funds, along with the main projects for administrative capacity development that have been conducted by the European Commission's Directorate-General for Regional and Urban Policy (DG REGIO).

KEYWORDS

Administrative capacity; EU cohesion policy; Directorate-General for Regional and Urban Policy (DG REGIO); policy capacity.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS NACIONALES Y ÉXITO DE LA UE. 1. ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO CUANDO HABLAMOS DE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA? 2. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS. 3. ¿CÓMO LA COMISIÓN EUROPEA HA CONTRIBUIDO A MEJORAR LA CAPACIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES? 4. REFLEXIONES FINALES. ANEXO: RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS DIRIGIDAS A LAS AUTORIDADES DE GESTIÓN EN EL PERÍODO 2021-2027. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

«¿Por qué los científicos sociales deben preocuparse por la implementación? La respuesta es clara: llevar a la práctica una ley o un programa del gobierno no es algo que acontezca de forma automática, ni es tampoco un asunto únicamente técnico o apolítico (...) si estamos interesados en la medida en que un sistema político es capaz de resolver los problemas a los que se enfrenta, necesitamos estudiar no solo el modo en que se alcanzan las decisiones y el carácter de los productos normativos resultantes sino también la forma en que la ley se ejecuta en la práctica» (Treib, 2014, p. 5).

«Es esencial invertir en la gobernanza, desarrollar unas capacidades adecuadas en todos los niveles de gobierno para gestionar los fondos de la UE y diseñar estrategias de inversión sólidas» (Comisión Europea, 2020b, p. 1).

INTRODUCCIÓN: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS NACIONALES Y ÉXITO DE LA UE

El éxito de las políticas públicas de la Unión Europea (UE) depende de la capacidad de las Administraciones de ámbito estatal, en tanto que actores responsables de su ejecución. Dicho de otro modo, el déficit de implementación de algunas políticas de la UE, incluido el presupuesto, está relacionado con la falta de las habilidades pertinentes para su ejecución en numerosas Administraciones de ámbito local, regional y nacional. Estas carencias tienen efectos negativos en términos de confianza y calidad democráticas, así como crecimiento y bienestar. Para dimensionar la relevancia económica y política de estas debilidades administrativas, nótese, por ejemplo, que, en 2015-2017, más del 70 % de la inversión pública en Portugal, Croacia y Lituania o más del 50 % en Polonia, Letonia, Hungría y Eslovaquia se financió con recursos de la política europea de cohesión (OCDE, 2020, p. 29).

Dado el carácter estratégico para la competitividad de la economía europea y la cohesión social y territorial de la capacidad administrativa de las Administraciones nacionales, en tanto que condición para la ejecución de las inversiones de la Unión programadas en diversos Estados miembros y sectores, la Comisión Europea ha desarrollado programas de fortalecimiento de capacidades administrativas en el período de programación 2014-2020, en preparación para el actual marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027, con anterioridad a la pandemia y la incorporación de los fondos del instrumento temporal de recuperación *Next Generation EU* (NGEU), que refuerzan los objetivos de cohesión.

Si bien la definición operacional de capacidad administrativa empleada por la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) de la Comisión Europea es clara, en el ámbito del análisis de políticas, se mantiene cierta imprecisión conceptual y no se ha consolidado una definición de referencia del concepto

«capacidad administrativa». Además, desde el punto de vista del empleo del conocimiento acumulado sobre la medición de las habilidades administrativas y el rendimiento de los programas de fortalecimiento de estas destrezas, otra limitación reside en que gran parte de este conocimiento versa sobre países menos desarrollados de otras regiones del mundo, donde han puesto el foco distintas organizaciones promotoras de capacidades institucionales de ámbito global, como el Banco Mundial o Naciones Unidas. Incluso, en materia de ejecución de políticas de la UE, contamos con numerosas evidencias cualitativas de países de Europa Central y Oriental (véase, por ejemplo, Dimitrova, 2002 y Verheijen, 2007), pero apenas datos de Administraciones de Estados miembros de Europa Occidental, como Dinamarca, Finlandia, Suecia, Luxemburgo, Austria, Grecia o Portugal (Treib, 2014, p. 16); también son infrecuentes las comparaciones sistemáticas de habilidades de las organizaciones públicas nacionales entre sectores de un mismo país (Treib, 2014, p. 16-17).

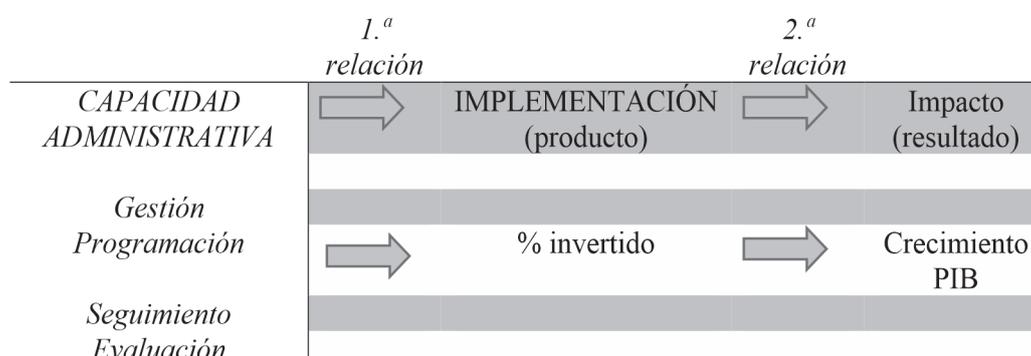
Teniendo en cuenta la trascendencia de los fondos tanto del NGEU como de la política de cohesión de la UE en el MFP 2021-2027, este artículo trata de clarificar la noción de capacidad administrativa, así como la relación esperada entre esta variable y la ejecución de las inversiones del NGEU y del MFP en curso por parte de las Administraciones nacionales. Asimismo, el texto reúne información para las organizaciones públicas que deseen recibir asistencia de DG REGIO y/o de trabajadores de Administraciones de referencia en materia de ejecución de los diversos fondos europeos, como ayuda en sus actuaciones de fortalecimiento de destrezas para posibilitar la ejecución completa y fructífera de estas inversiones.

De aquí en adelante, el artículo se estructura del modo siguiente. El primer apartado se ocupa de la clarificación de la idea de capacidad administrativa en diálogo con conceptos como capacidad para la elaboración de políticas, calidad del gobierno o de la gobernanza, o capacidad del Estado; el segundo apartado versa sobre la relación empírica demostrada entre capacidad administrativa y absorción de fondos europeos; el tercero examina las iniciativas de DG REGIO para contribuir al desarrollo de destrezas para la implementación de la política de cohesión de la UE en las Administraciones nacionales. El texto se completa con unas reflexiones finales, las referencias bibliográficas y un anexo que detalla las recomendaciones de DG REGIO para el desarrollo de capacidades dirigidas a las autoridades de gestión en el período de programación 2021-2027.

1. ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO CUANDO HABLAMOS DE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA?

Las variables políticas y, entre ellas, los factores institucionales importan en la explicación de las diferencias no solo en la calidad de las decisiones de políticas sino también en su exitosa implementación (Comisión Europea, 2018b; Milio, 2007; Smeriglio et al., 2015).

TABLA 1. RELACIÓN ENTRE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA, PRODUCTO Y RESULTADO



Fuente: Milio (2007, p. 436).

Para clarificar, podemos definir «capacidad administrativa» como la dimensión de la capacidad para la elaboración de políticas (*policy capacity*), y ésta última, a su vez, de la capacidad del Estado, más directa-

mente relacionada con la gestión financiera y la implementación de planes y programas². Mientras que la idea de capacidad para la elaboración de políticas (*policy capacity*) se refiere a todas las fases del proceso de políticas y se extiende a actores no institucionales (Shubham et al., 2021, p. 5), la capacidad administrativa puede circunscribirse a las destrezas de las burocracias para completar la ejecución de los programas financieros y otros. Creemos que esta delimitación conceptual puede resultar de ayuda para avanzar en el diagnóstico de carencias y en el diseño de iniciativas de mejora en destrezas para la implementación, de forma más quirúrgica y pragmática, sin hacer depender los avances en estas habilidades administrativas de reformas más ambiciosas en el funcionamiento de las burocracias.

Desde su nacimiento, las burocracias se han caracterizado por sus capacidades para llevar a cabo tareas rutinarias. Sin embargo, en el siglo XXI, la inclinación a observar cualquier problema público como un asunto que puede gestionarse aplicando un procedimiento administrativo, recurriendo a la jerarquía y únicamente desde la Administración resulta obsoleta y una traba a la ejecución y el éxito de las políticas públicas, con las consecuencias que este fracaso ocasiona en términos de crecimiento y bienestar, además de insatisfacción con la política y pérdida de confianza y calidad democráticas. Nótese que el tránsito eficaz a la hora de buscar soluciones a determinados problemas públicos del gobierno a la gobernanza –esta última, no jerárquica, sino reticular–, quizás contra intuitivamente, exige una posición de los actores administrativos más fuerte e inteligente. «Cómo la burocracia y las redes coexisten y trabajan unas con otras es también una cuestión de capacidad. La burocracia precisa ser empoderada y equipada para mejorar su sensibilidad para comprender y gestionar disrupciones y coordinarse con las redes» (Shubham et al., 2021, p. 2).

«Capacidad administrativa» puede leerse, asimismo, como una dimensión del concepto más amplio de calidad del gobierno, en cuya operacionalización habitualmente se incorporan indicadores para capturar la corrupción percibida en el funcionamiento de distintos cuerpos y servicios o la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de estos, entre otras variables. DG REGIO también ha trabajado con la idea de calidad del gobierno y ha contribuido a medir en perspectiva comparada esta variable a nivel regional³.

La identificación de los atributos que componen la idea de capacidad administrativa se ha realizado ocasionalmente de forma inductiva observando qué tienen en común las Administraciones de los países que presentan un mejor rendimiento del sector público, tanto en situaciones de normalidad como en coyunturas críticas; por ejemplo, en el nivel micro de los empleados públicos, una superior formación, mejores condiciones laborales y mayor autonomía de estos trabajadores⁴. Nosotros proponemos, como hemos argumentado, vincular la idea de capacidad administrativa a la implementación de planes y programas, lo que exige, además, en el nivel organizacional y macro, destrezas para la movilización de recursos de diverso carácter, así como mecanismos para garantizar los flujos de conocimiento e información entre departamentos y con el entorno, como se detalla a lo largo de este texto.

Nuestra definición se aproxima, aunque con matices relevantes, a la empleada en la construcción del índice de capacidad del sector público, que define esta capacidad como «la habilidad de la maquinaria administrativa permanente de gobierno para implementar políticas, prestar servicios y ofrecer consejo sobre políticas a los decisores» (Polidano, 2000, p. 805). En este índice, gestado en el seno del Banco Mundial, se distinguen tres dimensiones y siete elementos (entre paréntesis): «capacidad para las políticas» (capacidad para reunir información, conocimiento experto del personal, peso institucional en el proceso de políticas), «facultades de ejecución» (cumplimiento interno –que incluye ausencia de corrupción–, cumplimiento social en diferentes sectores de políticas), «eficiencia operacional» (eficacia y rentabilidad, calidad del servicio –incluye ausencia de demoras–) (Polidano, 2000, p. 819).

Aunque, en general, construidas, más ampliamente, a partir de la noción de capacidad para la elaboración de políticas (*policy capacity*), hoy en día existen múltiples herramientas teóricas y experiencias disponibles como apoyo para el mapeo de debilidades en capacidades administrativas y que pueden consultarse

² No es este trabajo el lugar para revisar la noción de «capacidad del Estado», que va más allá del diseño e implementación de políticas y se refiere a la posibilidad de ejercer eficazmente la autoridad sobre el territorio. Las personas lectoras interesadas en profundizar sobre el concepto de capacidad del Estado pueden familiarizarse con monografías como Acemoglu y Robinson (2019) y Fukuyama (2016); además de recurrir a productos como Berwick y Christia (2018) y Cingolani (2013). También se recomienda el monográfico coordinado por Arias (2021).

³ En el número monográfico del que forma parte este artículo, se incluye la reseña del libro seminal de Charron et al. (2013). Las personas interesadas en la operacionalización del concepto de calidad de gobierno, así como en el empleo de la base de datos de calidad del gobierno regional en Europa, podrían emplear, para comenzar, Charron et al. (2015) y Rodríguez-Pose y Ketterer (2020).

⁴ Véase en relación con las habilidades administrativas de nivel micro la monografía de Van der Wal (2017) reseñada en este monográfico, así como las demás reseñas integradas en este número especial.

a lo largo de la senda de mejora continua en estas destrezas que está llamada a trazar cada organización pública.

Wu et al. (2015) distinguen seis tipos de capacidades, combinando los siguientes dos criterios: carácter de la competencia (que podría ser analítica, operacional o política) y nivel de la competencia (individual, organizacional o sistémico). Shubham et al. (2021), por su parte, brindan un marco de capacidades para la elaboración de políticas a fin de tomar decisiones que permitan superar estas carencias de modo eficaz.

TABLA 2. TIPOS DE CAPACIDADES

		Carácter		
		Analítico	Operacional	Político
Nivel	Sistémico	Capacidad analítica sistémica: <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas para recoger y diseminar información • Acceso a sistemas de asesoramiento sobre políticas competitivos • Apoyo político para el análisis de políticas riguroso y la evaluación 	Capacidad operacional sistémica: <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación entre gobiernos y entre agencias • Coherencia de las comunidades y redes de políticas • Claridad en los roles y responsabilidad de las agencias 	Capacidad política sistémica: <ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas política por las políticas públicas • Confianza en el gobierno • Participación de actores no institucionales en el proceso de elaboración de políticas
	Organizacional	Capacidad analítica organizacional: <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de trabajadores con capacidad de análisis • Herramientas y procesos para recoger y analizar datos • Compromiso de la organización con la política pública basada en datos 	Capacidad operacional organizacional: <ul style="list-style-type: none"> • Compromiso de la organización con el logro de objetivos • Disponibilidad de recursos financieros y humanos • Coordinación del proceso interno • Gestión del rendimiento • Rendición de cuentas administrativa 	Capacidad política organizacional: <ul style="list-style-type: none"> • Legitimidad del proceso de elaboración de políticas • Procesos para la implicación de los actores clave • Acceso a los actores clave en la decisión sobre la política pública
	Individual	Capacidad analítica individual: <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento y competencias en materia de análisis de políticas y evaluación 	Capacidad operacional individual: <ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos técnicos en materia de planificación, contratación, presupuestación, delegación, dirección, y coordinación 	Capacidad política organizacional: <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento sobre el proceso de la política y las posiciones de los actores clave • Competencias para la búsqueda de consensos, comunicación y negociación

Fuente: Adaptado de Wu et al. (2015) y Shubham et al. (2021).

Con relación a las habilidades de las burocracias para completar la ejecución del presupuesto y otras políticas, para Shubham et al. (2021) serían clave las capacidades para movilizar recursos financieros y humanos, el compromiso con la gestión por objetivos y basada en el rendimiento, la coordinación interna y la rendición de cuentas administrativa. Estos autores apuntan que, en el nivel micro, debe contarse con empleados públicos con conocimiento y competencias para el análisis de políticas y la evaluación, así como personas en la dirección política que conozcan los procesos de políticas públicas y las posiciones de los actores clave y que sean buenas negociadoras y constructoras de consensos, además de hábiles comunicadoras.

Nos han interesado trabajos que emplean herramientas conceptuales como las anteriores para identificar debilidades analíticas y operativas importantes en el sistema sociosanitario español en relación con la respuesta a la COVID-19, tales como «la infradotación estructural de recursos, fallos de funcionamiento en los órganos de coordinación, problemas de seguridad jurídica, mecanismos de coordinación intergubernamentales e intersectoriales, transparencia y coordinación de datos entre CC.AA, y regulación de los comités de asesoramiento» (Vidal y Barragué, 2020, p. 78).

Además, Capano (2020) ha examinado tanto el diseño como la implementación de las iniciativas económicas y sanitarias de respuesta a la COVID-19 en Italia, en tanto que primer país epicentro de la pandemia del mundo occidental, recurriendo al concepto de capacidad del Estado. Su análisis incluye variables políticas como el ascenso de partidos populistas, que dificultaría el alcance de consensos en el diseño de políticas, así como elementos institucionales, tales como la asimetría entre el parlamentarismo de la configuración institucional estatal y, en cambio, el carácter presidencial de los sistemas políticos regionales, que llevaría a una mayor politización de la ejecución en numerosas áreas de políticas en las regiones, según este autor (Capano, 2020, pp. 3 y 4). En lo que nos ocupa en este artículo, empleando índices globales de calidad de la gobernanza, en particular, *Worldwide Governance Indicators* (Banco Mundial, 2020) y *Sustainable Governance Indicators* (Bertelsmann Stiftung, 2018), el autor pone el foco, aunque sin emplear explícitamente la noción de capacidad administrativa, en las carencias en destrezas para la implementación de políticas en Italia en comparación con la mayoría de los países europeos y en el deterioro de estas habilidades en este país en los últimos veinte años (Capano, 2020, p. 4). Concluye que, en contextos con escasas capacidades para la ejecución de políticas, las organizaciones públicas se encuentran a la deriva; sin más, ancladas en inercias institucionales (*path dependence*), sin resortes que les permitan reaccionar de forma ágil y flexible ante un suceso disruptivo como una pandemia. El autor también reconoce que las destrezas que confieren capacidad administrativa «únicamente pueden existir antes de la crisis y no pueden inventarse durante el proceso» (Capano, 2020, p. 16).

Empleando del mismo modo la base de datos global *Worldwide Governance Indicators*, Capano y Lippi (2022) comparan la capacidad para la elaboración de políticas (*policy capacity*) de España, Grecia, Italia y Portugal, argumentando que las reformas en estos cuatro países han producido resultados diferentes en términos de habilidades administrativas, con Portugal como el Estado más exitoso en el desarrollo de estas destrezas; España ocupando una posición intermedia, al «haber alcanzado alguna mejora a pesar de las resistencias institucionales y las relaciones intergubernamentales conflictivas»; e Italia y Grecia, en cambio, estancadas, al no lograr Italia fortalecer su débil capacidad debido a «la oscilación esquizofrénica» en sus reformas administrativas y al inmovilismo en Grecia, país donde la capacidad para la elaboración de políticas, todavía más débil, no ha progresado en absoluto debido a la «falta sustancial de intentos reales de mejorar el rendimiento de la Administración» (Capano y Lippi, 2022, p. 3). En definitiva, estos autores tratan de evidenciar cómo Estados miembros de la UE con semejanzas en el modelo de Administración, culturas legalistas que limitan la innovación y estilos de elaboración de políticas «orientados más al control político sobre la burocracia que hacia una firme intervención proactiva» (Capano y Lippi, 2022, p. 20) no están condenados al fracaso de las políticas públicas, sino que únicamente requieren mayores dosis de compromiso e inteligencia políticas en sus iniciativas de mejora en capacidades.

Se precisa un mayor esfuerzo teórico para contribuir a identificar las destrezas clave para avanzar en capacidad para la implementación de políticas públicas, todavía más en contextos políticos donde cabe esperar nuevos sucesos disruptivos, como el actual.

El-Taliawi y Van Der Wal (2019) ponen el foco en la «capacidad operacional organizacional», partiendo de las seis funciones identificadas por Honadle (1981, p. 577) que tomadas conjuntamente definirían, para este autor, capacidad *tout court*:

1. Anticipar e influir en el cambio.
2. Tomar decisiones sobre políticas informadas e inteligentes.
3. Desarrollar programas para la implementación de políticas.
4. Atraer y absorber recursos.
5. Gestionar recursos.
6. Evaluar las actividades y aplicar lo aprendido a otras futuras.

De acuerdo con estos autores, «la habilidad para desempeñar las prácticas administrativas asociadas con cada función organizacional determinaría la extensión de la capacidad de la organización» (El-Taliawi y

Van Der Wal, 2019, p. 246). En consecuencia, el fortalecimiento de capacidades administrativas pasaría por el refuerzo de las habilidades precisas para el cumplimiento de cada una de las cinco funciones antedichas.

Para Farazmand (2009, p. 1017), por su parte, la capacidad administrativa es esencial en términos de calidad del gobierno y como recurso de poder (por tanto, «capacidad del Estado»), pues en su ausencia nada se consigue. Entre las habilidades clave que la constituyen, el autor relaciona, entre otras, la capacidad para distribuir competencias entre ámbitos territoriales, la capacidad para generar conocimiento y difundirlo entre departamentos o la capacidad para la rendición de cuentas. Plantea un enfoque macro para el desarrollo de capacidades administrativas a fin de resolver problemas públicos en los ámbitos tanto local y nacional como mundial, como respuesta a los desafíos impuestos por la globalización (Farazmand, 2009, pp. 1012-1013).

Esta aproximación integraría las siguientes tres estrategias básicas a largo plazo:

1. Estrategia adaptativa.
2. Estrategia de rendimiento en la prestación de servicios.
3. Estrategia de desarrollo y avance.

La primera («estrategia adaptativa») versaría sobre la orientación de las organizaciones públicas y sus misiones a las necesidades futuras, gracias a la incorporación de elementos proactivos que permitan anticipar y dirigir los cambios en el contexto, en lugar de tratar solo de dar respuesta a transformaciones previas en el entorno. La segunda («estrategia de rendimiento en la prestación de servicios») parte de la importancia de la calidad de los servicios como fuente de legitimidad de las organizaciones públicas e incorpora las habilidades precisas para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos necesarios para el logro de las metas de cada organización que permitan a ésta mantener la confianza de los ciudadanos. Finalmente, la «estrategia de desarrollo y avance» se centra en las capacidades para la implementación de aquellas políticas que tienen un impacto mayor en el crecimiento económico y el progreso social, tales como las políticas educativas o la política de investigación e innovación.

Además, para Peters, la capacidad de las burocracias viene dada, entre otras variables, primero, por su mayor autonomía o menor frecuencia de las tentativas de injerencia en sus decisiones de los Ministros, los Gobiernos o los Parlamentos –esto último, en sistemas políticos donde el Parlamento goza de una posición institucional más robusta–, así como la provisión de oportunidades de implicación en la política para los empleados públicos; segundo, la capacidad de las burocracias crece con la especialización de los trabajadores públicos en el área de políticas en la que sirven y una presencia más contenida de perfiles generalistas, tanto a partir del reclutamiento como fruto de la formación recibida y/o la permanencia en el mismo departamento; tercero, la capacidad administrativa aumenta con unas aspiraciones y expectativas de los empleados públicos y de los políticos respetuosas con el conocimiento experto de los primeros, que los segundos procuran emplear a su favor, pero no desactivar; comportamiento que, según este autor, resulta más probable cuando la persona que ejerce el liderazgo político es a su vez experta en la política pública, o forma parte de la misma «comunidad epistémica» de los trabajadores del departamento que dirige (Peters, 2015, pp. 224-226).

TABLA 3. ROL DE LAS BUROCRACIAS EN CONTEXTO, DE ACUERDO CON SU CAPACIDAD RELATIVA

		Capacidad de la burocracia	
		<i>Alta</i>	<i>Baja</i>
Capacidad de los actores externos de la política pública (contexto)	<i>Alta</i>	Competidor/mediador entre expertos	Agente
	<i>Baja</i>	Detenta el monopolio del conocimiento experto	No sabe qué hacer y procura salir del paso

Fuente: Adaptado de Peters (2015, p. 226).

Asimismo, Peters llama la atención sobre el hecho de que las habilidades de las burocracias y la capacidad para emplearlas se ven condicionadas por la capacidad para la elaboración de políticas de otros actores que tratan de ejercer influencia a lo largo del proceso de políticas, como centros de estudio (*think tanks*), otros grupos de interés o los partidos políticos (Peters, 2015, p. 226). El autor apunta que el monopolio del conocimiento experto de un asunto por parte de los gestores públicos formalmente a su cargo no es la si-

tuación de máximo poder para la burocracia; sino que esta puede resultar beneficiada de las oportunidades para mediar entre políticos y grupos de interés.

También, Thomas (2006) subraya tres líneas de avance en los programas de fortalecimiento de capacidades institucionales: una mayor coordinación entre las actuaciones programadas en los tres niveles, individual, organizacional y macro, un abordaje más sistemático de las diferencias entre sectores dentro de cada país, así como la definición más explícita de objetivos y la introducción o mejor definición de sistemas de seguimiento y evaluación de las iniciativas impulsadas.

Finalmente, Parsons apuesta por la institucionalización de redes locales «menos instrumentales y más participativas, deliberativas, y de abajo arriba» (Parsons, 2004, p. 54), que generen conocimiento para la implementación de políticas adaptado a cada contexto, así como capaces de reducir la dependencia de las Administraciones locales de las directrices del centro. Se trataría de confiar más en la experiencia y la intuición de los gestores territoriales, aceptando soluciones flexibles y diversas para facilitar la innovación y la mejora efectiva en la fase de ejecución de la política.

2. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS

Antes de centrarnos en las iniciativas sobre capacidad administrativa impulsadas desde la Comisión Europea, en el apartado tercero del artículo, apuntamos, en este segundo apartado, algunos trabajos empíricos que demuestran la dependencia de la ejecución de los fondos europeos de las habilidades de las Administraciones nacionales.

Destacadamente, Milio (2007) demostró la relación entre capacidad administrativa y ejecución de los fondos estructurales en Italia a nivel regional. En relación con la variable dependiente, las regiones italianas han estado a la cola de la UE en la ejecución de las inversiones vehiculadas a través de estos fondos, en el período 1989-2006; sin embargo, algunas regiones italianas menos desarrolladas, como Abruzzo o Molise, ejecutaron un porcentaje más elevado de los recursos asignados que otras regiones objetivo 1 del sur del país, como Calabria o Campania.

Sin restar importancia a otras variables de carácter político, como el carácter emprendedor de los políticos regionales, esta autora argumenta que «deben analizarse en el contexto de la capacidad administrativa de la maquinaria regional (...) le corresponde al nivel político tomar las decisiones adecuadas, pero está en manos de la administración llevar a cabo las acciones correctamente» (Milio, 2007, p. 434). La idea sobre la que insiste Milio es que la falta de capacidad de la Administración regional no puede subsanarse con mayores dosis de voluntad política.

Esta autora define capacidad administrativa a partir de las habilidades precisas para la ejecución de los fondos estructurales conforme a sus reglas y procedimientos, considerando cuatro acciones clave: gestión, programación, seguimiento y evaluación (Milio, 2007, p. 435). Entre estas habilidades se encuentran: la claridad en los roles del personal responsable de la gestión y una suficiente coordinación que evite duplicidades e intervenciones descoordinadas; la capacidad para identificar objetivos estratégicos y priorizar las medidas que pueden resultar más eficaces para alcanzarlos a fin de concentrar el dinero en tales actuaciones; la habilidad para el seguimiento continuo de los recursos, los productos y los resultados de las intervenciones públicas, relacionada con los sistemas que permiten capturar de forma sistemática y regular las informaciones de interés; las herramientas de evaluación *ex ante* para identificar las necesidades de la región y cuantificar los productos y los resultados esperados de los fondos. Pueden revisarse los distintos indicadores empleados por esta autora en la tabla 4.

Finalmente, Milio señala las siguientes tres variables como favorecedoras de la capacidad de las burocracias regionales: jerarquías menos fuertes, que parecen resultar más funcionales en términos de coordinación y programación; estructuras con menos subdivisiones, que resultan más operativas para la coordinación y el control; y mayor estabilidad de los gobiernos regionales, que puede propiciar la puntualidad en la programación y la continuidad en la gestión, seguimiento y evaluación (Milio, 2007, p. 440).

Por otra parte, estudiando el período 2007-2015, en los distintos países de la UE, Incaltarau et al. (2020) demostraron que la absorción de los fondos se vio facilitada por la capacidad administrativa (en particular, por la «eficiencia del gobierno»); sobre todo, en los Estados miembros que accedieron a la Unión a partir de 2004, frente a la UE-15. Estos autores entienden por capacidad administrativa las habilidades para cumplir con las obligaciones legales de la UE, así como para el diseño de sistemas de gestión funcionales que permiten obtener resultados.

TABLA 4. INDICADORES DE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA RELEVANTES PARA EL ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UE Y ETAPAS PROGRESIVAS DE REFERENCIA

Componentes clave	Indicadores	Ausente	Naciente	En desarrollo	Consolidada
GESTIÓN	i. Claridad en la definición de roles	Roles y responsabilidades del personal poco claros y cambiantes	Roles y responsabilidades del personal definidos vagamente	Roles y responsabilidades del personal definidos	Roles del personal bien definidos. Personal cada vez más capaz de decidir cómo participa en la gestión
	ii. Coordinación y cooperación entre departamentos	Comunicación deficiente entre el personal y entre departamentos. Ausencia de canales formales e informales	Comunicación modesta entre el personal y entre departamentos. Emergen canales formales de diálogo y toma de decisiones	Comunicaciones abiertas entre personas de distinto rango. Canales formales e informales, que se emplean	La organización revisa periódicamente las comunicaciones para asegurar que la información fluye sin trabas a través de canales formales e informales
PROGRAMACIÓN	i. Diseño de programas: análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades)	Ausencia de análisis DAFO	Introducción del análisis DAFO, pero algunos problemas regionales importantes todavía se pasan por alto	El análisis DAFO apoya el programa, pero aún no se dedican los recursos necesarios a la intervención seleccionada	Análisis DAFO minucioso, que permite una correspondencia plena entre el presupuesto y las necesidades del territorio
	ii. Aprobación de programas: tiempos transcurridos entre el inicio del Marco Estratégico Común y la aprobación del Programa Operacional Regional	Gran retraso en la aprobación del Programa Operacional Regional (superior a dos años)	La aprobación del Programa Operacional Regional se retrasa dos años	La demora en la aprobación del Programa Operacional Regional se limita a un año	El Programa Operacional Regional se inicia en los seis primeros meses
SEGUIMIENTO	i. Introducción de un sistema de indicadores y de procedimientos de seguimiento que responden a estándares acordados a nivel nacional/ europeo	Sin sistema de seguimiento	El sistema se ha introducido, pero los indicadores y el procedimiento no funcionan adecuadamente	Los indicadores y el procedimiento son coherentes con las orientaciones nacionales/ europeas, pero todavía no funcionan plenamente	Los indicadores y el procedimiento son coherentes con las orientaciones nacionales/europeas y funcionan plenamente
	ii. Garantías de disponibilidad de datos financieros, físicos y procesuales	No hay datos	Los datos disponibles son parciales	Los datos están disponibles sin mucho retraso	Se dispone de los datos y se emplean como apoyo en el proceso de políticas
EVALUACIÓN	i. Producción de informes de evaluación	No se elaboran informes	Se elaboran informes <i>ex ante</i> , pero no <i>in itinere</i> o <i>ex post</i>	Uno de estos informes todavía no se elabora	Se elaboran los tres informes
	ii. Integración en el sistema del método y la cultura de la evaluación	Se considera que el método de evaluación no es útil y consume mucho tiempo	Se considera importante, pero muy difícil de llevar a cabo	Se lleva a cabo la evaluación tan minuciosamente como resulta posible	La evaluación se considera una herramienta fundamental para la mejora de la implementación de la política

Fuente: Milio (2007, p. 436).

A fin de capturar las diferencias en capacidad administrativa, en la definición operacional, emplean dos dimensiones: «calidad regulatoria» y «eficiencia del gobierno». Concluyen que, mientras que la relación entre calidad regulatoria y absorción de los fondos no resultó estadísticamente significativa, la eficiencia del gobierno condicionó la ejecución de las inversiones del presupuesto de la UE asignadas a cada país en el marco de la política de cohesión (Incaltarau et al., 2020, pp. 951 y 953).

De acuerdo con sus hallazgos, los autores recomiendan que se dediquen más recursos a asistencia técnica para las Administraciones de los Estados miembros con margen de mejora en capacidad. Asimismo, plantean la necesidad de replicar este análisis en el nivel regional, dadas las diferencias observadas entre Administraciones de ámbito regional y local en algunos países con malos datos de absorción de fondos europeos, entre ellos, España e Italia. Finalmente, sugieren generar datos cualitativos que puedan contribuir a identificar barreras institucionales relevantes, que permitan diseñar programas de fortalecimiento de habilidades administrativas mejor adaptados a cada territorio, capaces de abordar sus carencias específicas de modo más eficaz.

3. ¿CÓMO LA COMISIÓN EUROPEA HA CONTRIBUIDO A MEJORAR LA CAPACIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES?

Como hemos adelantado en la introducción, los programas de fortalecimiento de capacidades administrativas en distintos Estados miembros impulsados desde el ámbito de la Unión han florecido, en primer lugar, en el marco de la política de cohesión, por su volumen de recursos en términos relativos y su relevancia para un buen número de Estados miembros más dependientes de estas inversiones y, por extensión, para la UE.

DG REGIO ha diseñado múltiples iniciativas innovadoras con el propósito de asistir a las Administraciones nacionales en el desarrollo de destrezas a fin de optimizar el empleo de los recursos de la política de cohesión; que se reforzaron en el período 2014-2020, con herramientas como:

- El sistema *TAIEX-REGIO PEER 2 PEER* para el intercambio de conocimientos técnicos y experiencias entre trabajadores de Administraciones regionales y de ámbito nacional responsables de la gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión.
- Formación para expertos de las autoridades de gestión, certificación y auditoría del FEDER, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión.
- Plan de acción sobre contratación pública.
- Herramienta Arachne para analizar el riesgo de fraude y prevenir errores en la selección de beneficiarios.
- Marco de competencias de la UE y herramienta para la autoevaluación.
- Proyecto piloto «Desarrollo de la capacidad administrativa de distribución anticipada».

En primer lugar, a través de *TAIEX-REGIO PEER 2 PEER*, la Comisión Europea facilita el contacto entre los gestores de fondos europeos de distintos países que lo solicitan telemáticamente y asume las tareas administrativas y los gastos ocasionados por sus intercambios de información y conocimientos técnicos⁵. Estos intercambios pueden tener lugar en visitas de 2-5 días o alternativamente talleres de expertos que se reúnen en la organización que requiere ayuda para compartir sus experiencias y contribuir a diseñar soluciones a sus problemas (1-2 días) (Comisión Europea, 2020a, p. 6). Las visitas pueden adoptar dos modalidades: desplazamientos a la entidad que solicita asistencia de un funcionario experto en gestión de fondos europeos de otra Administración («visitas de una persona experta») o, a la inversa, estancias de varias personas de una organización demandante de ayuda en otra Administración nacional con más éxito en la ejecución del presupuesto de la UE, a fin de ganar familiaridad con métodos de trabajo innovadores («visitas de estudio»).

Debe destacarse que, en el actual período de programación 2021-2027, la posibilidad de recurrir al sistema *TAIEX-REGIO PEER 2 PEER* se ha extendido a todos los instrumentos financieros de la política de cohesión, incluyendo el Fondo de Transición Junta (FTJ) o REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*).

⁵ El enlace para la remisión de una solicitud de ayuda a *TAIEX-REGIO PEER 2 PEER* es el siguiente: <https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/applicationform/home>.

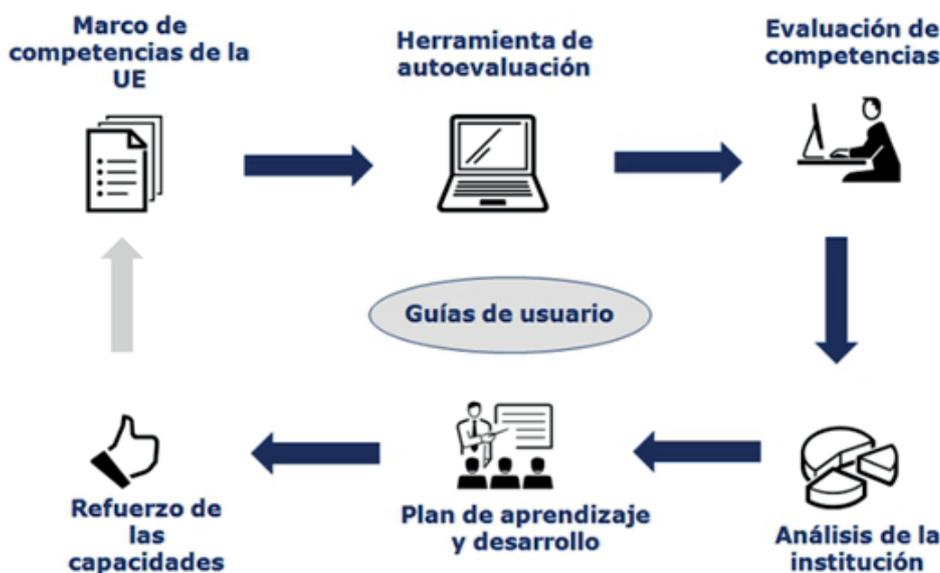
Por su parte, las actividades de formación sobre el marco regulatorio de los fondos, en especial, acerca de cambios normativos en relación con los reglamentos en la materia correspondientes a anteriores períodos de programación, se dirigió a las autoridades de gestión, certificación y auditoría del FEDER, el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión y versó tanto sobre programación y ejecución como acerca de la gestión y el control del presupuesto.

Además, el Plan de acción sobre contratación pública pretende minimizar los errores más comunes cometidos por trabajadores de las Administraciones nacionales en la ejecución de los fondos europeos, a través de recomendaciones de acción a lo largo de la etapa de implementación, desde la gestión del entorno con anterioridad a la redacción de los pliegos hasta el cierre del contrato. Se llama la atención sobre la necesidad de dotar de mayor claridad la relación con los contratistas, sobre todo acerca de los plazos de entrega, así como de anticipar riesgos, incluso en los contratos de menor cuantía y más simples, tales como el hecho de que el producto entregado por el contratista no satisfaga los requerimientos de calidad (Comisión Europea, 2018a).

De igual modo, desde 2009, la Comisión Europea, en colaboración con algunos Estados miembros y expertos externos, ha desarrollado la herramienta informática Arachne. Esta herramienta genera y analiza datos que pueden ayudar a prevenir el fraude y optimizar la selección de proyectos y beneficiarios, a las autoridades de gestión del FEDER y del FSE, las cuales están obligadas por la norma europea a poner en marcha medidas antifraude de acuerdo con los riesgos identificados⁶. Asimismo, Arachne permite la detección rápida de errores involuntarios e irregularidades deliberadas en los procesos de ejecución de los fondos (Comisión Europea, 2016). La Comisión ofrece a las autoridades de gestión formación y asistencia técnica para el empleo, de forma gratuita, de esta herramienta.

DG REGIO ha diseñado, también, un Marco de competencias, que identifica ochenta habilidades que deben reunir las Administraciones nacionales con responsabilidades en la ejecución del FEDER y del Fondo de Cohesión. Este departamento de la Comisión facilita, del mismo modo, una herramienta de autoevaluación, cuyos resultados pueden informar planes de aprendizaje y desarrollo de competencias⁷.

IMAGEN 1. RELACIÓN ENTRE EL MARCO DE COMPETENCIAS DE LA UE, LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN Y LOS PLANES DE APRENDIZAJE Y DESARROLLO



Fuente: Comisión Europea (2017, p. 5).

⁶ Esta obligación procede del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, al FSE, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al FEDER, al FSE, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.

⁷ La dirección de correo electrónico a disposición de las Administraciones nacionales interesadas en utilizar la herramienta de autoevaluación, que pueden emplear para solicitar una copia, es: REGIO-COMPETENCY-FRAMEWORK@ec.europa.eu.

En el Marco de competencias de la UE, se define competencia como la «capacidad de aplicar o utilizar conocimientos, habilidades, conductas y características personales para llevar a cabo satisfactoriamente tareas de trabajo críticas, funciones específicas o asumir una función o un cargo determinado» (Comisión Europea, 2017, p. 3). Se distinguen tres grupos de competencias: «operativas» («para llevar a cabo las funciones asignadas de conformidad con los Reglamentos»); «profesionales» («para llevar a cabo funciones profesionales específicas –p. ej., Gestión de conflictos, Resolución de problemas–»); «de gestión» («para los empleados con funciones de gestión y, en cierta medida, para los empleados operativos –p. ej., Delegación, Liderazgo–») (Comisión Europea, 2017, p. 9).

IMAGEN 2. CÓMO SE EMPLEAN EL MARCO DE COMPETENCIAS DE LA UE, LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN Y LOS PLANES DE APRENDIZAJE Y DESARROLLO



Fuente: Comisión Europea (2017, p. 11).

Adicionalmente, para poder contar con ayuda individualizada de las instituciones de la Unión, trabajando en este proyecto en colaboración con la OCDE, las autoridades de gestión tuvieron ocasión, hasta el 9 de abril de 2018, de sumarse a la iniciativa piloto «Desarrollo de la capacidad administrativa de distribución anticipada». En este proceso, se seleccionaron cinco programas: «Regiones en crecimiento» (Bulgaria); «Competitividad y cohesión» (Croacia); «Infraestructuras de transporte, medio ambiente y desarrollo sostenible» (Grecia); y los programas regionales de Lubelskie (Polonia) y Extremadura (España). El objetivo de este proyecto piloto fue «probar y desarrollar nuevas soluciones para reforzar la capacidad administrativa en el período presupuestario posterior a 2020» (Comisión Europea, 2020b, p. 1). En el proceso de diagnóstico de debilidades, se empleó el siguiente marco analítico:

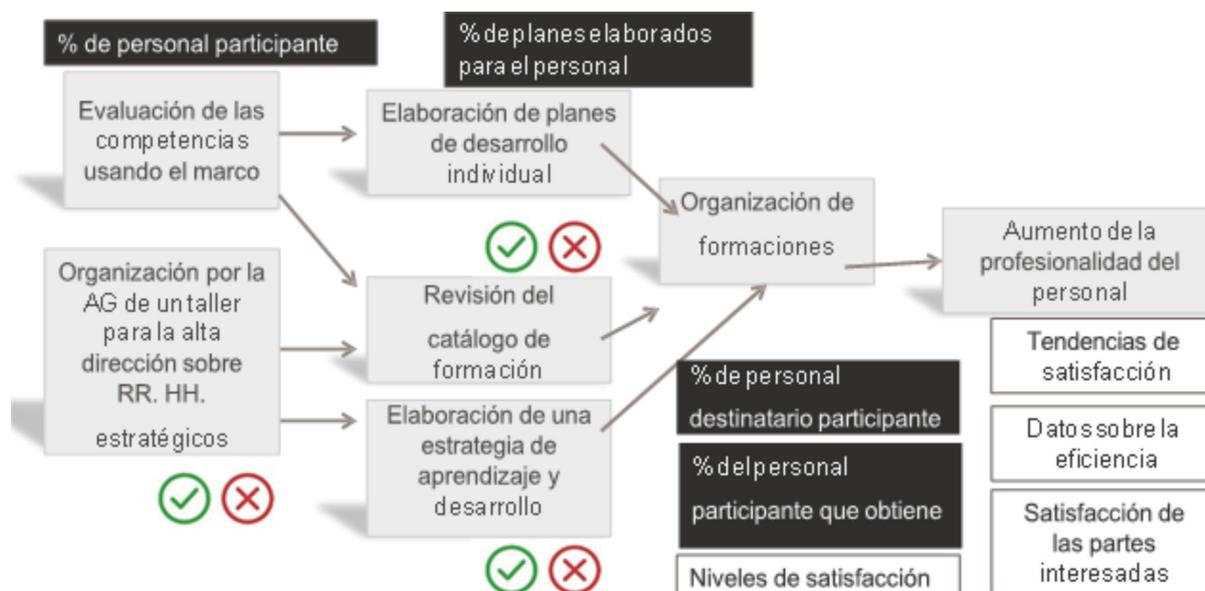
- Personas (calificaciones, autopercepción como un activo estratégico).
- Organización (visión estratégica de la formación que se ofrece a los empleados y seguimiento de los programas formativos, reclutamiento y carrera profesional).
- Planificación estratégica y coordinación (enfoque estratégico en la ejecución del gasto, relaciones con los contratistas y beneficiarios).
- Condiciones marco (seguridad jurídica, calidad regulatoria, calidad de las instituciones).

En la hoja de ruta para el desarrollo de capacidades resultante del análisis estratégico del proyecto piloto, la Comisión Europea destacó recomendaciones como: «elaborar una estrategia y un plan de acción para el desarrollo de capacidades adaptados a los distintos tipos de autoridades locales que participan en los programas operativos, siguiendo un enfoque participativo (diálogo con las autoridades locales y organismos nacionales pertinentes)»; «explorar las opciones de movilidad interna para el

personal, es decir, la “rotación” a corto plazo en distintas partes de la autoridad de gestión»; «poner en marcha programas o talleres de formación específicos para diseñar unos indicadores de producción y resultados y unas técnicas de evaluación de datos y acciones sólidos, y su aplicación» (Comisión Europea, 2020b, p. 2). Todas las recomendaciones de la Comisión a las autoridades de gestión para mejorar sus capacidades administrativas resultado del ejercicio experimental anterior pueden consultarse en el anexo de este artículo.

Finalmente, a partir de las experiencias de las cinco autoridades de gestión participantes en la iniciativa «Desarrollo de la capacidad administrativa de distribución anticipada», así como de los *Planes Italianos para el Refuerzo Administrativo (PRA)*, cofinanciados con fondos estructurales en el período 2014-2020, la Comisión Europea diseñó otra serie de herramientas con el objetivo de facilitar a las Administraciones nacionales la elaboración de las hojas de ruta para el desarrollo de sus capacidades administrativas. Las hojas de ruta se consideran «herramientas estratégicas para abordar problemas relacionados con las capacidades administrativas» y «documentos vivos, periódicamente actualizados, que deben reflejar un proceso de cambio» (Comisión Europea, 2020b, p. 39). La guía de la Comisión para la confección de estas hojas distingue seis secciones: «por qué», «qué», «cómo», «indicadores», «estructura de la hoja de ruta» y «financiación no vinculada a los costes» (Comisión Europea, 2020c, p. 5).

IMAGEN 3. EJEMPLO SOBRE EL CONJUNTO DE INDICADORES EN LA HOJA DE RUTA



Fuente: Comisión Europea (2020c, p. 26).

La Comisión recomienda incluir indicadores útiles tanto de actividad (proceso) y de realización como de resultados, como se refleja en la imagen 3. También, aplicar el proceso SMART para definir indicadores de calidad; esto es, procurar que cada indicador sea específico, medible, alcanzable, pertinente y acotado en el tiempo (Comisión Europea, 2020c, p. 25).

Finalmente, en el marco del proyecto «Desarrollo de la capacidad administrativa de distribución anticipada», impulsado por DG REGIO, la OCDE preparó un informe sobre el fortalecimiento de la gobernanza de los fondos de la UE en el marco de la política de cohesión, con hallazgos y recomendaciones para las Administraciones nacionales y la propia Comisión, cuya lectura, del mismo modo, se recomienda (OCDE, 2020).

4. REFLEXIONES FINALES

Este artículo propone la siguiente definición de capacidad administrativa: la competencia de las Administraciones públicas para la implementación de políticas, o para la organización de los recursos con el

propósito de ejecutar planes y programas, relacionada con las habilidades para la gestión del entorno y la independencia de sus trabajadores. En base a las recomendaciones elaboradas por DG REGIO para la ejecución de las inversiones de la política de cohesión de la UE correspondientes al MFP 2021-2027, que por su utilidad se detallan en el anexo de este artículo, así como diversos elementos destacados en la literatura conceptual y empírica sobre capacidad para la elaboración de políticas (*policy capacity*), se consideran estratégicas a fin de fortalecer las destrezas para la implementación de políticas (capacidad administrativa), en general, y para la ejecución de fondos europeos, en particular, las siguientes iniciativas, que se ordenan por categorías:

- *Reclutamiento de personas trabajadoras al servicio de las Administraciones públicas.*
 - Ampliar las capacidades y competencias puntuables en los procesos de contratación de personal.
 - Institucionalizar programas de incorporación de personas trabajadoras centrados en las últimas novedades sobre planificación, presupuestación, gestión de la información y evaluación de políticas.
- *Formación.*
 - Institucionalizar mecanismos de participación del personal en el diseño de los programas y las actividades de formación.
 - Integrar el seguimiento con aprovechamiento de los antedichos programas en el desarrollo de la carrera profesional en todos los niveles.
 - Formación para la creación y análisis de datos sobre ejecución de políticas.
- *Alta dirección.*
 - Grupos de debate y formación específica dirigidos a las personas directivas.
 - Trabajo en red institucionalizado en relación con los objetivos transversales para mejorar la coordinación entre departamentos.
 - Garantizar una reserva de proyectos ejecutables de forma inmediata.
 - Asesoramiento sobre políticas más especializado y competitivo.
 - Institucionalización de instrumentos de rendición de cuentas administrativa.
- *Comunicación.*
 - Organización de eventos de forma periódica, en el seno de cada Administración, sobre cambios normativos en los instrumentos de políticas públicas de la UE, con un formato horizontal propicio para el intercambio de conocimientos disponibles en todos los niveles.
 - Comunicación sistemática y accesible a la ciudadanía sobre el estado de la implementación y los resultados de los fondos europeos ejecutados por parte de cada organización pública.
 - Ampliar los canales para la realización de convocatorias, en colaboración con la sociedad civil organizada.
- *Personas beneficiarias.*
 - Garantizar la existencia de un punto de acceso único en la ejecución de proyectos.
 - Mapeo de las capacidades reales de las personas beneficiarias, e iniciativas de desarrollo de destrezas adaptadas a las carencias detectadas en cada ámbito.
 - Ampliar los mecanismos de participación.

Los fondos del NGEU incrementan la relevancia de contar con las destrezas precisas para la ejecución del presupuesto de la UE por parte de las Administraciones estatales, sobre todo, en los países llamados a gestionar más recursos de este instrumento temporal y que arrastran mayores debilidades administrativas en algunos territorios y sectores, como España o Italia. Dado que en el marco del NGEU solo pueden comprometerse gastos hasta finales de 2023 y todos los pagos deben efectuarse antes del año 2027, resultaría poco realista pretender actualizar las capacidades de algunas burocracias nacionales antes del 31 de diciembre de 2026. Sin embargo, el compromiso y los avances logrados hasta esa fecha repercutirán positivamente no solo en la recuperación de la pandemia sino también en la negociación sobre el modelo de gobernanza económica de la UE en el medio plazo, que podría resolverse de forma más favorable a los intereses y preferencias de países como España con un buen desempeño en la ejecución de sus planes nacionales de recuperación.

En definitiva, el acierto en las iniciativas de desarrollo de destrezas para la ejecución de los fondos del NGEU, como de los demás fondos europeos, en este período de programación, afectaría a la eficacia de las

Administraciones españolas como inversoras y gestoras de problemas, al tiempo que, en alguna medida, podría impactar en la agenda de políticas públicas de la UE, coadyuvando a impulsar algunos elementos distributivos y redistributivos, a partir del período de programación que se inicia en 2027.

En suma, los fondos del NGEU deben abordarse como una nueva oportunidad para dotar a las Administraciones españolas de capacidades de base que permitan una gestión más ágil y eficaz de los retos del siglo XXI; y las habilidades para la ejecución de los diversos fondos europeos por parte de las Administraciones de ámbito local, regional y nacional con competencias en la fase de implementación de la política de cohesión y de otras políticas de la UE resultan fundamentales en tanto que elementos condicionantes del éxito de las instituciones de la Unión a la hora de impulsar sus ambiciones políticas, como la transición ecológica y la transformación digital, entre otras prioridades presentes y futuras.

ANEXO: RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS DIRIGIDAS A LAS AUTORIDADES DE GESTIÓN EN EL PERÍODO 2021-2027

[La autoría de estas recomendaciones corresponde a DG REGIO (Comisión Europea, 2020b, p. 3-5)]

Recomendaciones para el reto 1: Gestión de personas y organizaciones

Con el fin de potenciar una mano de obra cualificada y adaptable con la combinación adecuada de competencias para una gestión eficaz de los fondos de la UE, las autoridades de gestión podrían:

- Identificar las competencias actuales y necesarias para una administración eficaz de los Fondos EIE mediante herramientas como el marco de competencias y la herramienta de autoevaluación de la Comisión Europea, el compromiso con los empleados y las partes interesadas, y la evaluación comparativa con otras autoridades de gestión.
- Hacer un inventario de las capacidades existentes e identificar los puntos fuertes y los puntos débiles.
- Estudiar cómo las herramientas existentes, como los módulos de aprendizaje y desarrollo, los grupos específicos, las redes de intercambio de conocimientos informales, etc., podrían servir de base para el desarrollo o la revisión de un marco de competencias y la evaluación de las capacidades.

Con el fin de atraer y contratar a candidatos con las capacidades adecuadas, las autoridades de gestión podrían:

- Emplear herramientas adicionales para atraer a candidatos más allá de los grupos de candidatos tradicionales, por ejemplo, a través de las redes sociales, de un mayor compromiso con las universidades y de la renovación de las descripciones de los puestos de trabajo y los portales de solicitud de empleo.
- Ajustar los procesos de contratación cuando sea posible para examinar una gama más amplia de capacidades y competencias durante la evaluación.
- Considerar la forma en que los procesos de incorporación y los programas de iniciación podrían utilizarse de manera más eficaz para integrar a los nuevos miembros del personal y dotarles de las capacidades necesarias para que se pongan al día y sean operativos lo antes posible.

Con el fin de mejorar la orientación estratégica y a largo plazo del aprendizaje y el desarrollo, las autoridades de gestión podrían:

- Desarrollar una base empírica sobre la necesidad de capacidades a través del análisis de las carencias y la recogida de opiniones del personal de niveles operativos y de gestión sobre sus necesidades de aprendizaje y desarrollo.
- Asignar una mayor responsabilidad al personal en lo que respecta a su propio desarrollo profesional mediante la ampliación de las opciones de aprendizaje disponibles, por ejemplo, formación presencial, cursos en línea y talleres interactivos. La herramienta de la Comisión Europea para apoyar el intercambio inter pares (el instrumento *TAIEX-REGIO Peer 2 Peer*) podría utilizarse a este fin.
- Armonizar las iniciativas de aprendizaje y desarrollo con un marco de competencias e integrarlo como parte de los procesos de gestión del rendimiento y desarrollo de la carrera profesional en curso.

Con el fin de mejorar la implicación y la motivación de los empleados, las autoridades de gestión podrían:

- Desarrollar una base empírica a través de encuestas sobre la implicación de los empleados y entrevistas de salida más sistemáticas. Debería difundirse entre un público lo más amplio posible para mejorar la comparabilidad, teniendo el suficiente cuidado de comunicar los objetivos de antemano y lograr la aceptación del personal de alta dirección.
- Mejorar la comunicación en torno a los procesos institucionales clave, como la gestión del rendimiento, para mejorar la disponibilidad de la información y aumentar la transparencia en las decisiones que afectan a las carreras profesionales del personal, como los ascensos, el acceso a la formación, la remuneración vinculada al rendimiento, etc.
- Desarrollar un compromiso más sistemático por parte de la alta dirección y el liderazgo para las iniciativas de implicación de los empleados a través de «asambleas públicas», grupos de debate y formación especializada para los directivos.

Con el fin de desarrollar las capacidades de planificación estratégica del personal para hacer frente a los retos del período 2021-2027, las autoridades de gestión podrían:

- Posicionar las unidades de recursos humanos de manera más estratégica para que puedan desempeñar un papel más importante en la consecución de los objetivos organizativos, en particular mediante la identificación, la contratación y el desarrollo del talento de alto potencial.
- Supervisar el impacto de las políticas y los procedimientos de recursos humanos, recopilar y revisar los datos del personal, y ajustar las políticas cuando proceda, en particular a través de la reasignación de recursos de capital humano y presupuestarios en consonancia con los objetivos de la organización.
- Identificar las competencias deseadas y orientar los procesos administrativos, como la gestión del rendimiento y el aprendizaje y el desarrollo, para mejorar y recompensar estas competencias.

Con el fin de garantizar que su estructura organizativa es adecuada, las autoridades de gestión podrían:

- Determinar si la estructura organizativa existente responde a los retos del período posterior a 2020 y es lo suficientemente ágil para aprovechar al máximo las oportunidades.
- Determinar el margen de maniobra en contextos en los que una legislación rígida hace inviable el cambio generalizado, mediante la participación del personal operativo y de la dirección en un diálogo sobre los recursos y los procesos empresariales.
- Identificar las formas de ajustar el flujo de trabajo a los recursos de personal utilizando de manera más estratégica las posibilidades de contratos temporales o a corto plazo.

Con el fin de mejorar la movilidad interna y la adecuación de las capacidades, las autoridades de gestión podrían:

- Desarrollar una reserva del personal con las cualificaciones, las capacidades y las competencias adecuadas para realizar una comisión de servicio de corta duración o un intercambio de puesto en otra parte de la autoridad de gestión.
- Integrar la movilidad interna en los planes de gestión del rendimiento, el aprendizaje y el desarrollo, de modo que pueda utilizarse como herramienta para que los directivos fomenten el desarrollo profesional del personal que depende de ellos.
- Comunicar claramente las oportunidades, los requisitos y las expectativas a todo el personal y simplificar los procesos de aprobación de la movilidad interna.

Con el fin de mejorar la gestión del conocimiento y los flujos de comunicación, las autoridades de gestión podrían:

- Desarrollar y apoyar a las comunidades de práctica o los grupos de debate del personal a nivel operativo, con la participación, cuando proceda, del nivel directivo, para mejorar el flujo de conocimientos cuando se perciba que las rigideces organizativas o institucionales provocan cuellos de botella en la programación.
- Desarrollar una intranet en la que el personal pueda acceder a la información sin necesidad de recurrir a canales más formales (por ejemplo, una respuesta por escrito a preguntas también por escrito sobre la interpretación de la legislación).

- Cuando existan herramientas tales como los sistemas de seguimiento de documentos, las autoridades de gestión deberían invertir tiempo en desarrollar una cultura común sobre la forma en que el personal utiliza estos sistemas, ya que a menudo las diferencias de enfoque pueden atenuar la eficacia de un sistema.

Recomendaciones para el reto 2: Aplicación estratégica de los programas operativos

Con el fin de adoptar un enfoque más estratégico en la planificación, la programación y la fijación de prioridades, las autoridades de gestión podrían:

- Examinar el impacto de cada etapa del proceso de aplicación a fin de determinar cómo gestionar el programa de modo que contribuya a la consecución de sus objetivos y, al mismo tiempo, a las ambiciones en materia de desarrollo del sector nacional o regional.
- Establecer prioridades de inversión que reflejen las necesidades de desarrollo nacionales y regionales mediante la integración de las partes interesadas en el proceso de definición y validación de las prioridades de inversión, a fin de asegurar la solidez y aumentar las bases empíricas y el potencial de respuesta a las convocatorias de proyectos (mediante una mayor «apropiación»).
- Identificar objetivos comunes o complementarios entre los distintos programas o prioridades al comienzo de un período de programación y definir los criterios de los proyectos que puedan fomentar esa complementariedad.
- Introducir incentivos para captar sinergias dentro de los programas y entre ellos, por ejemplo, mediante la introducción de puntos de bonificación para los proyectos que ayuden a alcanzar los objetivos en más de un eje prioritario o para los proyectos integrados que contribuyan a más de un programa.

Con el fin de optimizar la coordinación para el diseño y la aplicación de los programas, las autoridades de gestión podrían:

- Hacer balance de los mecanismos de diálogo existentes (grupos de trabajo temáticos, redes, comités, subcomités, etc.) y determinar si es necesario complementarlos con un órgano de diálogo multilateral que se centre exclusivamente en el programa, o que apoye el diálogo entre las diferentes autoridades de gestión del país, o bien determinar si es necesario racionalizar y ajustar los actuales órganos de diálogo. Garantizar que los mecanismos de diálogo tengan objetivos claros.

Con el fin de abordar la falta de información, mejorar el intercambio de conocimientos y ampliar la comunicación, las autoridades de gestión podrían:

- Desarrollar un enfoque ascendente más sólido para el intercambio de información y conocimientos a lo largo de todo el sistema de aplicación, con la introducción de oportunidades de interacción periódicas para la comunicación bidireccional con los órganos intermedios y los beneficiarios en relación con los cambios en la reglamentación, los procesos o los programas.
- Garantizar una comunicación periódica y bien estructurada con los beneficiarios, incluso mediante la comunicación activa de los beneficios que los fondos ofrecen a los beneficiarios para alcanzar sus objetivos de desarrollo.
- Ofrecer a los ciudadanos la oportunidad de expresar sus opiniones y comprender las necesidades de inversión locales, los resultados de los proyectos propuestos, o los fondos de la UE en general.

Con el fin de desarrollar la capacidad de los beneficiarios de forma eficaz, las autoridades de gestión podrían:

- Racionalizar el proceso de interacción y de apoyo a los beneficiarios, por ejemplo, a través del establecimiento de un punto de contacto único para los beneficiarios a lo largo de todo el ciclo de ejecución de los proyectos.
- Mejorar la frecuencia y la calidad de la orientación y el apoyo prestados a los beneficiarios tanto por parte de las autoridades de gestión como de los organismos intermedios, mediante el desarrollo de un conocimiento exhaustivo de sus beneficiarios y de su capacidad real al comienzo del período de programación, y a través de los déficits de capacidad detectados como base para determinar quién debe ayudar a desarrollar capacidad en ámbitos específicos y cómo ha de hacerlo.

- Promover el intercambio regular y constante de información con los beneficiarios y entre ellos a través de talleres interactivos, redes, tutoriales en línea, etc.
- Colaborar con organizaciones de apoyo a beneficiarios, como consultores, cámaras de comercio y asociaciones de gobiernos regionales, para identificar las necesidades de capacidad e impartir los talleres correspondientes.

Con el fin de colaborar activamente con una amplia base de partes interesadas externas, las autoridades de gestión podrían:

- Garantizar la implicación de las partes interesadas a lo largo de todo el ciclo de inversión del programa, desde el proceso de planificación y aplicación hasta la fase de seguimiento y evaluación.
- Desarrollar plataformas de diálogo multilaterales con las partes interesadas para obtener contribuciones más amplias y eficaces de las partes interesadas, como la creación de un foro de diálogo intersectorial sobre los Fondos EIE con una amplia base de participantes formada por los beneficiarios, otros órganos del sector público, el sector privado y la sociedad civil, etc.

Con el fin de lograr que los procesos de aplicación del programa sean más estratégicos, las autoridades de gestión podrían:

- Ampliar los canales a través de los cuales se efectúan las convocatorias (por ejemplo, a través de medios sociales, aplicaciones específicas, reuniones de cámaras de comercio, asociaciones profesionales, universidades, redes de ONG, etc.).
- Diseñar un proyecto piloto para probar nuevos enfoques en los procesos de convocatorias y selección de proyectos.
- Crear una reserva de proyectos listos para que la autoridad de gestión pueda ponerlos en marcha lo antes posible una vez que se inicie el nuevo período, y reducir al mínimo el impacto de tener que llevar los proyectos a un nuevo período de programación.

Con el fin de ampliar las prácticas de medición del rendimiento en apoyo de las bases empíricas y las evaluaciones de resultados, las autoridades de gestión podrían:

- Empezar programas de formación o talleres dedicados a diseñar unos indicadores de producción y resultados, y unas técnicas de evaluación de datos y acciones sólidas, y comprender cómo aplicar lo aprendido al diseño, la programación y los ajustes de los programas. Estos talleres pueden diseñarse y aplicarse a nivel nacional para todas las autoridades de gestión (por ejemplo, por parte de un organismo nacional de coordinación junto con una agencia estadística) o a nivel de la UE para las autoridades nacionales de coordinación y las autoridades de gestión.
- Complementar la recogida de datos cuantitativos con la recogida de datos cualitativos, por ejemplo, a través de encuestas, investigación de grupos específicos y estudios de evaluación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2019). *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Deusto.
- Arias Moreira, X. C. (coord.) (2021). La calidad de las instituciones y la economía española. Papeles de Economía Española, 168 (Número monográfico). <https://www.funcas.es/revista/la-calidad-de-las-instituciones-y-la-economia-espanola/>
- Banco Mundial (2020). *Worldwide Governance Indicators*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- Bertelsmann Stiftung (2018). *Policy performance and governance capacities in the OECD and EU: Sustainable Governance Indicators 2018*. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/policy-performance-and-governance-capacities-in-the-oecd-and-eu-2018/>
- Berwick, E. y Christia, F. (2018). State Capacity Redux: Integrating Classical and Experimental Contributions to an Enduring Debate. *Annual Review of Political Science*, 21, 71-91. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-072215-012907>
- Capano, G. (2020). Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are. *Policy and Society*, 39(3), 326-344. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783790>
- Capano, G. y Lippi, A. (2022). States' performance, reforms and policy capacity in Southern European countries. En L. Burroni, E. Pavolini y M. Regini (eds.), *Mediterranean Capitalism Revisited: One Model, Different Trajectories*. University Press Scholarship Online.

- Charron, N., Dijkstra, L. y Lapuente, V. (2015). Mapping the regional divide in Europe: A measure for assessing quality of government in 206 European regions. *Social Indicators Research*, 122, 315-346. <https://doi.org/10.1007/s11205-014-0702-y>
- Charron, N., Lapuente, V. y Rothstein, B. (2013). *Quality of Government and Corruption from a European Perspective. A Comparative Study of Good Government in EU Regions*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9780857936943>
- Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures* (MERIT Working Papers 2013-053). United Nations University-Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT).
- Comisión Europea (2016). *Arachne. Be distinctive*. <https://doi.org/10.2767/790939>
- Comisión Europea (2017). *Marco de competencias de la UE para la gestión y ejecución del FEDER y el Fondo de Cohesión*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/competency/userguide_and_annex2_es.pdf
- Comisión Europea (2018a). *Guía práctica de contratación pública para profesionales sobre cómo evitar los errores más comunes en los proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos*. <https://doi.org/10.2776/12906>
- Comisión Europea (2018b). *A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28*. Oficina de Publicaciones de la UE. <https://doi.org/10.2767/13319>
- Comisión Europea (2020a). *Good Governance for Cohesion Policy: Administrative capacity building*. <https://doi.org/10.2776/940335>
- Comisión Europea (2020b). *Refuerzo de la buena gobernanza y de la capacidad administrativa para la política de cohesión; acción piloto en cooperación con la OCDE*. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/factsheets/2020/strengthening-of-good-governance-and-administrative-capacity-for-cohesion-policy-pilot-action-in-cooperation-with-the-oecd
- Comisión Europea (2020c). *Hojas de ruta para el refuerzo de la capacidad administrativa. Conjunto práctico de herramientas*. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit
- Dimitrova, A. (2002). Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement. *West European Politics*, 25(4), 171-190. <https://doi.org/10.1080/713601647>
- El-Taliawi, O. G. y Van Der Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: an agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, 2(3), 243-257. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916>
- Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, 69(6), 1007-1020. <http://www.jstor.org/stable/40469017>
- Fukuyama, F. (2016). *Los orígenes del orden político: desde la prehistoria hasta la Revolución francesa*. Deusto.
- Honadle, W. B. (1981). A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose. *Public Administration Review*, 41(5), 575-580. <https://doi.org/10.2307/976270>
- Incaltarau, C., Pascariu, G. C. y Surubaru, N.-C. (2020). Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States – the Role of Administrative Capacity and Political Governance. *Journal of Common Market Studies*, 58(4), 941-961. <https://doi.org/10.1111/jcms.12995>
- Milio, S. (2007). Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, 41(4), 429-442. <https://doi.org/10.1080/00343400601120213>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2020). *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy Administrative Capacity Building Roadmaps*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>
- Parsons, W. (2004). Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence. *Australian Journal of Public Administration*, 63(1), 43-57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2004.00358.x>
- Peters, B. G. (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, 34(3-4), 219-228. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005>
- Polidano, Ch. (2000). Measuring Public Sector Capacity. *World Development*, 28(5), 805-822. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00158-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00158-8)
- Rodríguez-Pose, A. y Ketterer, T. (2020). Institutional change and the development of lagging regions in Europe. *Regional Studies*, 54(7), 974-986. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1608356>
- Shubham, S., Shi, L. y Wu, X. (2021). *The Policy Capacity of Bureacracy*. Oxford Research Encyclopedias, Politics. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1399>
- Smeriglio, A., Bachtler, J., De Francesco, F., Olejniczak, K., Thomson, R. y Śliwowski, P. (2015). *Administrative capacity-building and EU cohesion policy. Paper 1: Literature Review*. European Policies Research Centre (EPRC), School of Governance and Public Policy, University of Strathclyde. <https://institute.eib.org/wp-content/uploads/2016/10/wp1-litreview.pdf>
- Thomas, V. (2006). Linking individual, organizational, and institutional capacity building to results. *Capacity Developments Briefs*, 19. <http://hdl.handle.net/10986/9585>

- Treib, O. (2014). Implementing and complying with EU governance outputs. *Living Review in European Governance*, 9(1). <https://doi.org/10.12942/lreg-2014-1>
- Van der Wal, Z. (2017). *The 21st Century Public Manager: Challenges, People and Strategies*. Palgrave.
- Verheijen, T. (2007). Administrative Capacity in the New EU Member States. The Limits of Innovation? *World Bank Working Paper*, 115. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7155-8>
- Vidal, G. y Barragué, B. (2020). La capacidad del sector público en España: el sistema sociosanitario durante la COVID-19. En A. Penadés de la Cruz y A. Garmendia (dirs.), *Informe sobre la democracia en España 2020: el año de la pandemia* (pp. 78-91). Fundación Alternativas.
- Wu, X., Ramesh, M. y Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

GAPP, número 29, julio de 2022

Sección: BLOQUE II: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y EJECUCIÓN DE FONDOS EUROPEOS

Recibido: 03-04-2022

Aceptado: 21-06-2022

Publicado: 14-07-2022

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11078>

Páginas: 72-87



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

Capacidad administrativa y absorción de los fondos Next-Generation

Administrative Capacity and absorption of EU Next-Generation funds

Hidalgo-Pérez, Manuel

Universidad Pablo de Olavide (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8486-1008>

mhidper@upo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Economía por la Universitat Pompeu Fabra y profesor en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Posee investigaciones en capital humano, crecimiento económico, cambio tecnológico y economía regional. Ha sido secretario general de economía y gestor de fondos europeos en la Junta de Andalucía.

Manfredi Sánchez, Juan Luis

Georgetown University (EE.UU)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9129-2907>

juan.manfredi@uclm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático Príncipe de Asturias (Georgetown University, 2021-2024). Es profesor titular de la Universidad de Castilla-La Mancha, donde imparte Periodismo y Relaciones Internacionales. Imparte docencia en la Facultad de Comunicación y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Asimismo, es académico del Observatorio para la Transformación del Sector Público, en el campus de ESADE Madrid, donde se ejecuta el programa en gobernanza y liderazgo político ESADEGov.

Benítez Palma, Enrique

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9184-5719>

enrique.benitez@agenciaidea.es

NOTA BIOGRÁFICA

Economista. Investigador del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG). Ha sido Consejero de la Cámara de Cuentas de Andalucía (2015-2021). Es autor de diversos artículos sobre la transformación digital de la auditoría y sobre la automatización y control de la gestión pública. Es miembro del consejo asesor de la Cátedra de Transformación Digital de la Universidad de Córdoba (UCO).

RESUMEN

En julio de 2020 la Comisión Europea acordó un paquete de ayudas, el denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), por el que España recibiría no menos de 140 mil millones. Para su

gestión, el gobierno desarrolló el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia donde, además, se establecerían no solo las bases de la inversión correspondiente sino de las reformas a aplicar. No obstante, la experiencia reciente de la administración española revelaba una importante dificultad para ejecutar los fondos europeos asociados al Marco Financiero Plurianual 14-20. Esta dificultad, de la que tanto la propia administración española como la Comisión Europea son conscientes, obliga a revisar los determinantes de la capacidad administrativa en nuestro país, así como los posibles cambios necesarios. En este trabajo exploramos la relación entre capacidad administrativa y ejecución de fondos, así como las necesarias acciones que se deben llevar a cabo para mejorar la capacidad y eficiencia de las administraciones en una ejecución de fondos que va a ser determinante para el futuro de España.

PALABRAS CLAVE

Capacidad administrativa; gestión; fondos europeos; ejecución.

ABSTRACT

In July 2020, the European Commission agreed on an aid package, the so-called Recovery and Resilience Mechanism (RRM), for which Spain would receive no less than 140 billion. For its management, the government developed the Recovery, Transformation and Resilience Plan where, in addition, it would establish not only what investment project would be made but also the reforms to be applied. However, the recent experience of the Spanish administration revealed a significant difficulty in executing the European funds associated with the Multiannual Financial Framework 14-20. This difficulty, of which both the Spanish administration itself and the European Commission are aware, forces us to review the determinants of administrative capacity in our country as well as the possible necessary changes. In this paper we explore the relationship between administrative capacity and execution of funds as well as the necessary actions that must be carried out to improve the capacity and efficiency of administrations in the execution of funds that will be decisive for the future of Spain.

KEYWORDS

Administrative capacity; management; European funds; execution.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN UN ESCENARIO EXIGENTE. 3. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ABSORCIÓN DE FONDOS EUROPEOS. 4. ¿QUÉ PODEMOS HACER? 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

En el mes de julio de 2020, la Comisión Europea acordó un paquete de ayudas, el más ambicioso hasta ese momento. Los objetivos de este paquete eran contrarrestar los efectos de la pandemia, así como acelerar la transformación digital y medioambiental de la economía de la UE conforme a nuevos criterios políticos y económicos.

Dentro de este paquete, denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), varios fondos se ponían a disposición de los países europeos para financiar medidas que lograran alcanzar los objetivos propuestos mencionados en el párrafo anterior. De ellos, España recibiría no menos de 140 mil millones de euros, lo que, unido a otros fondos, así como al nuevo Marco Financiero Plurianual 21-27 (MFP21-27), elevaría los recursos disponibles de forma exponencial para los próximos seis años.

No cabe duda de que esta disponibilidad de fondos llevaría a las administraciones públicas españolas, principalmente la central y las autonómicas, ante un reto de magnitud colosal. La gestión de los fondos europeos no es una tarea sencilla y en el último marco financiero, aún no finalizado, las dificultades para lograr un ritmo de ejecución aceptable parecen haber sido mayores, por lo que las dudas sobre el éxito que puede suponer la gestión de dichas cantidades han crecido junto con los fondos asignados. En el plano estratégico, la recepción de fondos obliga a señalar prioridades ligadas al propósito europeo, innovar en la agenda y desarrollar nuevas capacidades de gestión dentro del sector público.

En este escenario cobra una importancia crítica mejorar la capacidad administrativa de la administración pública española. Podemos decir que la capacidad administrativa consiste en el modo efectivo y riguroso de implementación de promesas políticas (El-Taliawi y Van der Wal, 2019) además de que su cruce convenientemente diseñado con la gobernanza limita el espacio para el arbitrio y la mala práctica. Y es que, sin recursos, procesos y valores, la voluntad política se reduce a buenos propósitos (Lapuente, 2015), por lo que es imprescindible definir en detalle los elementos que la componen.

Sin embargo, es evidente que la gestión reciente de fondos europeos demuestra una limitada capacidad administrativa en España. La principal muestra de esta dificultad se puede observar de la senda de ejecución de los fondos europeos asociados al Marco Financiero Plurianual 14-20 (MFP14-20). Del análisis de estos datos resulta más que evidente que las dificultades son en estos momentos mucho mayores que en marcos anteriores. A finales de 2021 la ejecución de estos fondos no supera el 40% cuando tan solo restan dos años para la ejecución y certificación del 60% restante. La incapacidad para ejecutar no es un problema solo europeo, pero indica la incapacidad del sector público para gestionar según qué fondos y aplicarlos conforme al derecho europeo. Este hecho anticipa unas necesidades de cambio en la gestión estratégica (planes, proyectos) y de personal (dirección pública profesional, atracción de talento).

Tanto la Comisión Europea como la administración española son conscientes de estas dificultades y en buena parte se han asociado a la baja capacidad administrativa de nuestras administraciones, siendo definidas estas, según El-Taliawi y Van Der Wal (2019), como el modo efectivo y riguroso que es exigible para lograr una implementación eficaz de las promesas políticas. Por lo tanto, mejorar esta capacidad debe estar en el centro de cualquier respuesta que se quiera ofrecer al enorme reto de gestión e implementación de los fondos europeos en estos próximos años.

Siguiendo los indicadores existentes sobre la capacidad administrativa de las administraciones españolas, estas tienen un enorme margen de mejora. En general podemos identificar a partir de ciertos elementos que son medidos por dichos indicadores que nuestro país no se encuentra muy bien posicionado, siendo en algunos de los sus indicadores parciales uno de los países con peores rendimientos. A pesar de que en Europa tampoco se encuentran muchos ejemplos de eficacia y eficiencia elevada, no es menos cierto que es España uno de los países de Europa que más necesidad encuentran en mejorar sus resultados. La publicación recurrente de indicadores señala un camino de mejoras no atendidas en las últimas dos décadas.

Dicho esto, la relación entre la capacidad administrativa y la gestión y ejecución de fondos europeos está fuera de duda. Además de existir una clara correlación entre ambas, de las que una pequeña muestra se presenta en este trabajo, existen numerosos trabajos académicos que han demostrado que una mayor capacidad está relacionada con una mejor y más rápida gestión (Bachtler y Mendez, 2020 y OCDE, 2020, por ejemplo). Por lo tanto, el reto de España no es solo ejecutar los enormes fondos disponibles en estos años que vienen, sino ser capaz, además, de hacerlo en tiempo y forma mejorando su capacidad administrativa. Es este último, por lo tanto, el reto que permitirá lograr el primero.

Es por ello por lo que en este trabajo desarrollamos el siguiente análisis. En primer lugar, presentaremos el reto de gestión al que España se enfrenta y cómo el logro de este se alcanzará en función de cuál sea la capacidad administrativa. Además, se hará una revisión del concepto de capacidad administrativa, su relación con el del buen gobierno, así como los fundamentos a tener en cuenta para su mejora. En el tercer apartado mostraremos, utilizando los indicadores desarrollados por la Comisión sobre capacidad administrativa, que España se encuentra entre aquellos países con peores registros en esta cuestión. Veremos que este hecho puede explicar el pobre desempeño en la gestión del MFP14-20. Finalmente, y en la última sección, valoraremos cuáles deben ser las acciones que nuestras administraciones deben acometer para lograr una mejor capacidad administrativa, así como una mejor gestión de fondos europeos como es el Next-Generation EU. En el último apartado, exponemos nuestras conclusiones.

2. LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN UN ESCENARIO EXIGENTE

En el mes de julio de 2020 la Comisión Europea acordó un paquete de ayudas, el más ambicioso hasta ese momento, y cuyo objetivo era financiar actuaciones que, por un lado, contrarrestaran los efectos de la pandemia a medio y largo plazo, y que facilitarían la transformación digital y medioambiental de la economía de la UE.

Para ello, se diseñó una serie de instrumentos financieros con los que apoyar tal proceso. Para el más importante, el llamado Next Generation (NG-EU), la Comisión asignó una cantidad total de 750.000 millones

de euros. Se trata de un instrumento financiero de apoyo fiscal que nunca se habría puesto en práctica por la Unión Europea. Tal instrumento, sin embargo, no vendría solo. Así, a esta disponibilidad de fondos habría que sumar, durante el período en el que se habilitaría el mismo, un nuevo marco financiero (MFP21-27), cuya capacidad financiera ascendería a 1.074,3 miles de millones de euros, así como otras iniciativas de apoyo del BCE, el fondo SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, por sus siglas en inglés) para financiar las políticas laborales, o el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

En cuanto a España, tan sólo en lo que respecta a los fondos NG-EU, le corresponden unos 140.000 millones, unos 77 mil millones a fondo perdido y el resto en préstamos. Así, si sumamos los posibles fondos que llegarán con el MFP21-27, nuestro país no gestionará menos de 200.000 millones de euros de fondos europeos entre los años 2021 y 2027. Pero es que además, a esta cantidad hay que añadir los «remanentes» del marco financiero 14-20, aún no finalizado mientras se escriben estas líneas, y con vida hasta 2023, y que rondaría otros 15.000 millones.

Es obvio que la magnitud de las cifras implica que España, y en particular sus administraciones públicas, se encuentran ante uno de los mayores desafíos de gestión pública hasta la fecha. Es por ello por lo que la magnitud de este potencial inversor requerirá de una clara mejora en su gestión para evitar que pueda perderse la oportunidad que representa. La preocupación, sin embargo, nace del hecho de que no es España un ejemplo reciente en cuanto a su capacidad de gestión eficiente de los fondos europeos, y que vendría demostrado por el agotamiento de un modelo de inversiones públicas hasta el marco financiero plurianual que finalizara en 2014.

Es por ello por lo que resulta pertinente explorar las razones que hacen que la capacidad administrativa de España a la hora de gestionar los fondos europeos se encuentre tan alejada de lo deseado. El diagnóstico, compartido por multitud de estudios, se resume en una idea fuerza: el sector público debe acometer una transformación intensa para alcanzar los objetivos de servicio en la nueva economía y sociedad digital.

Buen gobierno y capacidad administrativa

La gobernanza consiste en la acción de gobernar conforme a los principios políticos deseados, de manera que se ejecutan proyectos y planes que son reportados y evaluados de manera sistemática. Comprende una dimensión ética y una perspectiva de largo plazo. Se compone de proyecto político y elección, instituciones y capacidad, políticas públicas y estrategia, talento y financiación. Reúne los aspectos formales (normas, procedimientos) e informales (cultura, burocracia, valores). La gobernanza no garantiza la consecución de dichos objetivos, pero sí facilita la estructura que vertebra las decisiones, asigna los recursos y promueve valores políticos (Rodríguez-Pose y Garcilazo, 2015). Siguiendo la vieja tipología de Diamond y Morlino (2004), la gobernanza afecta a los procedimientos (normas formales informales), los contenidos (decisiones y prioridades políticas) y los resultados (indicadores, evaluación y *value for money*). Sobre los indicadores que conforman el índice de calidad del gobierno, es imprescindible consultar el trabajo de Charron et al. (2021).

La buena gobernanza se identifica con resultados políticos, económicos (North, 1990) y sociales acordes con unas políticas públicas predefinidas. La gobernanza no es constructo cerrado, sino que depende del contexto administrativo, político y territorial. Su carácter instrumental sirve al objeto, esto es, la gobernanza se promueve para que las políticas públicas alcancen el fin para el cual fueron diseñadas y ejecutadas. Por eso, es resultado de las instituciones y el marco jurídico (normas, valores, historia), la estructura sociodemográfica (participación en la vida pública, movimientos sociales), la cultura administrativa (grado de aceptación de la innovación o el cambio) y actos individuales (liderazgo). La perspectiva comparada facilita la identificación de factores determinantes en el desarrollo político y jurídico de la administración pública (Acemoglu et al., 2001).

En la literatura, la gobernanza es objeto de debate. Para Rothstein (2011), la gobernanza contiene una visión ética (imparcialidad e integridad) y tecnocrática (efectividad de las decisiones e impacto social). El pragmatismo de Johnson y Koyama (2017) sostiene que no hay gobernanza sin capacidad operativa para recaudar impuestos, hacer cumplir la ley y proveer bienes públicos. Innerarity recuerda que la gobernanza principia en la capacidad de responder ante la complejidad (Innerarity, 2020).

En el ámbito operativo, la gobernanza requiere mecanismos jurídicos, institucionales y procedimentales (Wauters, 2019). Estos mecanismos conforman la «capacidad administrativa» que incorpora criterios de eficacia y eficiencia en la ejecución de las tareas encomendadas (Comisión Europea, 2021). Los sistemas de gobernanza mejoran los resultados de capacidad administrativa (Bäck y Hadenius, 2008) en distintos

niveles de decisión: la elección de políticas públicas contrastadas y basadas en evidencias, la planificación estratégica, el compromiso financiero plurianual y vinculado a proyectos e iniciativas de largo plazo, la selección de proyectos conformes al marco general de actuación política y alejados de la *fast-food policy* (Peck y Theodore, 2015), la gestión financiera, la coordinación multinivel, la evaluación de los proyectos y la gestión del conocimiento, así como la promoción de la dirección pública profesional.

La capacidad administrativa consiste, pues, en el modo efectivo y riguroso para la implementación eficaz de las promesas políticas, por lo que es exigible a la administración el desarrollo de estas capacidades (El-Taliawi y Van der Wal, 2019). El rendimiento de las decisiones políticas puede medirse con indicadores económicos comparables entre administraciones (Everest-Phillips, 2018), aunque se obvian criterios políticos. En otro orden, el cruce entre gobernanza y capacidad administrativa reduce el espacio para el arbitrio y la mala práctica. El desarrollo instrumental de la capacidad administrativa crea barreras a la corrupción mediante la producción de información pública, la vinculación entre proyectos y evaluación, la incorporación de racionalidad económica en la creación de valor público, así como en la trazabilidad de la toma de decisiones (Jiménez, 2017).

En suma, la capacidad administrativa refleja las decisiones estratégicas y las prioridades políticas. Sin recursos, procesos y valores, la voluntad política se reduce a buenos propósitos (Lapuente, 2015). Por eso, es necesario detallar los elementos que la componen. El primer análisis corresponde a la estructura de gobernanza de las instituciones, que explica quién y cómo se toman las decisiones, cómo se asignan responsabilidades y cómo se evalúan los resultados (Egeberg y Trondal, 2018). La gobernanza anticipa pautas de comportamientos, así como los incentivos para el cumplimiento de los objetivos. La arquitectura institucional encauza proyectos y programas, de manera que reduce la incertidumbre en la toma de decisiones. Se identifican funciones y las responsabilidades, así como los hitos intermedios de ejecución.

El segundo es la propia constitución organizativa, que comprende el diseño de las tareas, la ejecución, la cadena de responsabilidades y otras directrices de índole interna (Ramíó, 2016). Complementa el aspecto anterior, ya que facilita la comprensión de la decisión política como un proyecto, no como una sucesión de decisiones aisladas. La dirección por proyecto no se rige por un criterio de evaluación *ex ante*, basado en criterios jurídicos de cumplimiento previo de las condiciones de ejecución, sino en el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos (Manfredi, 2017).

Seguidamente, se examina el factor talento. Las personas son determinantes en la ejecución de los proyectos. Incluye los tipos de contrato, el grado de flexibilidad organizativa, el grado de formación y adaptación a las nuevas necesidades del servicio, así como la capacidad de contratación, reorganización o ajuste.

La cuarta dimensión de examen es la propia gestión y administración interna, esto es, el manejo de sistemas y herramientas que permitan sistematizar tareas, aminorar riesgos, incorporar los procesos de calidad total.

Cada uno de los elementos plantea problemas no resueltos y externalidades específicas, ya que la capacidad administrativa no se puede improvisar. La elección de un modelo de gobernanza y la asignación de recursos consume recursos y, sobre todo, supone desestimar otros modelos y proyectos. La capacidad administrativa no crea la realidad ni determina el resultado final, pero sí contribuye a conformar el mapa de decisiones, recursos y planes de acción.

La tarea de pensar la estrategia es compleja. Se identifican problemas de ejecución en cada uno de los cuatro niveles arriba mencionados. En la gobernanza, la injerencia política se concreta en la elección de proyectos no motivados o sin el suficiente respaldo o evidencia (Almendares, 2011). Son proyectos sin impacto transformador en la sociedad o sin relevancia. La rendición de cuentas no alcanza los estándares exigidos, a menudo, por la falta de transparencia en los procedimientos. La planificación se resiente porque la información no fluye como debiera.

En relación con la estructura de la organización, se señala la mala distribución de las tareas o la falta de claridad expositiva (para qué se realiza tal o cual proceso). El mal diseño dificulta la coordinación, más aún, actúan distintos niveles administrativos o territoriales. El proyecto no llega buen puerto cuando las estructuras son rígidas o responden a criterios de evaluación *ex ante* sin capacidad de rectificación. Esta función anticipa la necesidad de contar con capacidades de liderazgo y gestión de personas, dos atributos ausentes en el actual modelo de dirección pública profesional.

En el ámbito del talento, la falta de dotación de personas y recursos materiales dificulta la ejecución de los proyectos. Preocupa la escasa formación continuada vinculada a las nuevas técnicas de dirección de personas y administración de proyectos, contenidos alejados de la realidad administrativa española. En

el caso particular de los fondos europeos, esta carencia se concreta en la ausencia de formación actual y orientada a la gestión de proyectos (Campos, 2021). En la capacitación convergen distintas necesidades formativas: conocimiento de la disciplina, capacidades de liderazgo y gestión de equipos, incorporación de nuevas tecnologías, revisión estratégica de los procedimientos y revisión de los criterios de evaluación (rendimiento, coste-beneficio, comunicación social). Por otro lado, es fundamental trabajar en la motivación de los trabajadores, ya que sin ella es imposible garantizar el éxito en la gestión de los fondos. La motivación añade nuevas tareas de gestión a los directivos públicos, que deben conocer la situación de estrés pospandémico o las limitaciones del teletrabajo.

La cuestión organizativa interna subraya la necesidad de monitoreo y evaluación sistemática de los resultados. Los planes de acción se concretan en hitos, manuales de acción o respuestas previstas ante las contingencias. En el ámbito europeo, la evaluación compromete la gestión de los fondos (mide el éxito de los programas), incrementa el impacto social (visibilizar lo conseguido) y reduce la corrupción (reduce la arbitrariedad o las compras no justificables conforme a la norma del proyecto).

Ante los cuellos de botella o dificultades, la respuesta desde la Comisión Europea (2021) consiste en la mejora de la gestión pública en tres niveles. En el ámbito organizativo, se aboga tres medidas: diseñar una estructura de gobernanza, dotarse de recursos materiales y talento y sistematizar las decisiones conforme a criterios preestablecidos. La apuesta por la planificación estratégica simplifica la toma de decisiones, dificulta la corrupción y alimenta la confianza social hacia las instituciones.

3. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ABSORCIÓN DE FONDOS EUROPEOS

Como se ha explicado, la capacidad administrativa puede facultar a los países a la gestión de, como es el caso de que nos atañe, los fondos europeos. Es por ello, y como no puede ser menos, la preocupación de la Comisión Europea sobre esta cuestión es elevada. En los últimos años esta tendencia ha ido creciendo dada las dificultades mostradas para la ejecución de algunos países, preocupación que se amplifica, sin duda, ante el reto que supone la gestión de una cantidad ingente de recursos nunca antes puesta al servicio de los países.

Así, es relevante conocer y establecer pautas de mejora para la absorción de estos recursos. En este sentido, y desde el punto de vista del análisis, es interesante conocer cuál es la capacidad de absorción a través de la capacidad administrativa de los países. Es por ello que el seguimiento de indicadores que aproximen esta dificultad es fundamental si lo que se quiere proponer es la mejora en la prescripción de opciones de reformas.

Para realizar esta aproximación, hemos empleado los datos disponibles en www.opentender.eu para el periodo 2009-2020 y que elabora la Comisión Europea. Esta elección limita el estudio de caso, pero parece suficiente, metodológicamente, para comprender las dinámicas de ejecución. El estudio, además, nos permite apuntalar futuras comparaciones.

El indicador sintético de capacidad administrativa elaborado por la UE, y que se basa en los datos sobre contratación pública asociados a fondos europeos, está compuesto, a su vez, por seis indicadores parciales. Estos indicadores miden respectivamente lo siguiente:

- Centralización de las decisiones de contratación, sugiriendo que la contratación centralizada y gestionada por un organismo de contratación central dentro de las administraciones responsables supone necesariamente una buena práctica y mejora y favorece la capacidad administrativa de la licitación.
- El uso de acuerdos marco, lo que implica «un acuerdo entre uno o más poderes adjudicadores y uno o varios operadores económicos y cuya finalidad es establecer los términos que rigen los contratos al ser adjudicados durante un período determinado, en particular en cuanto al precio y, en su caso, a la cantidad previsto»¹. Se sostiene así que la existencia de un acuerdo marco implica una buena práctica y favorece la capacidad administrativa.
- El uso de la contratación electrónica.
- El uso de reglas de la Organización Mundial del Comercio para la publicidad y diseño de las opciones de contratación.
- El uso del inglés como idioma de publicidad y promoción.

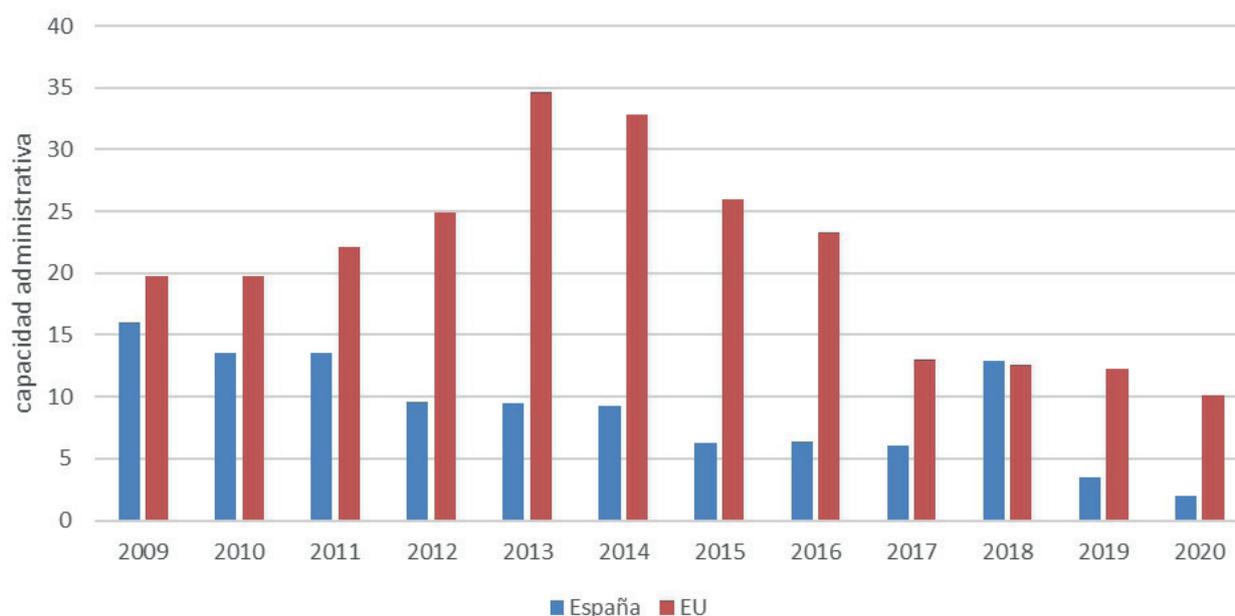
¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_16.pdf

- Discrepancias entre la publicación de las licitaciones y su resolución. En concreto, las discrepancias entre los anuncios de licitación y adjudicación de un contrato se medirían como el porcentaje de campos con valores diferentes en los anuncios de licitación y en los de adjudicación del contrato relacionados con una licitación determinada.

El interés de estos indicadores es que la Comisión en su portal de *Opentender data* ofrece para cada registro de licitaciones y desde el año 2009 una valoración de todos y cada uno de estos. El reto del sector público consiste en extraer lecciones que pueda servir para la gestión de los nuevos proyectos, de modo que sedimenten cambios graduales en la administración y su capacidad administrativa.

Pues bien, analizando algunos de estos datos nos encontramos con algunas observaciones de interés. En primer lugar, la figura 1 muestra una peor capacidad administrativa española comparada con la media europea. Así, y aunque en ambos casos se detecta una tendencia decreciente, lo que implica una menor capacidad administrativa a lo largo del tiempo (a excepción de un año 2018 que parece errático y que coincide además con el año de la entrada en vigor en España de la reforma de la ley de contratación pública), España muestra en base a estos indicadores un valor alarmantemente bajo. Mientras que en 2020 la Unión Europea mostraba un valor de 10, inferior al 35 de 2013, en España apenas se alcanzaban los 3 puntos sobre 100. Es evidente que existe una enorme capacidad de mejora.

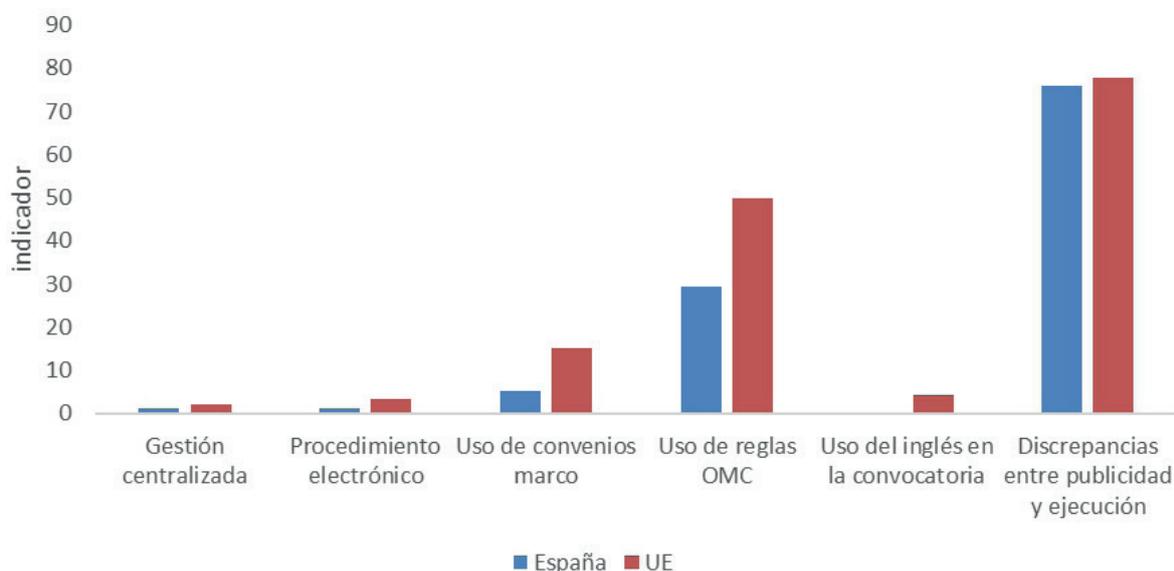
FIGURA 1. EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA, EU Y ESPAÑA (2009-2020)



Fuente: www.opentender.eu

En cuanto a cada uno de esos indicadores que se incluyen dentro del cálculo del indicador sintético mencionado, todos demuestran, de nuevo, unos valores extremadamente bajos, exceptuando el uso de reglas OMC, resaltando por ejemplo el elevado porcentaje de discrepancia que, en este caso y para este indicador, opera en el sentido contrario, es decir, que su alto valor muestra una baja capacidad administrativa. Así, España muestra en todos los indicadores salvo este último mencionado, valores que resultarían en una menor capacidad administrativa que la de la media de nuestros socios europeos.

En cuanto a la capacidad administrativa para las diferentes administraciones públicas españolas (figura 3), existen pocas diferencias entre éstas. El uso de centros de gestión centralizada de la ejecución prácticamente es inexistente, el uso del procedimiento electrónico es marginal en todos los casos, existe un uso de procedimientos conformes a las reglas OMC algo mayor en las CC.AA, pero en todos los casos con poco uso del inglés y, finalmente, con elevadas discrepancias según las descritas entre las fechas de licitación y adjudicación, incluso mayores que a nivel estatal.

FIGURA 2. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA POR INDICADOR, ESPAÑA Y UE (2020)Fuente: www.opentender.eu

En cuanto a estos resultados, como se ha avanzado, no son ajenos a aquellos que velan por el cumplimiento de los compromisos de elaboración, ejecución y justificación de los fondos europeos a nivel administrativo. Pero tampoco lo ha sido a nivel académico. Así, desde hace ya tiempo, la literatura ha logrado establecer un claro vínculo entre capacidad administrativa y ejecución de los fondos europeos dando por lo tanto una explicación a las cifras antes mostradas.

TABLA 1. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA POR ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA (2020)

	Gestión Centralizada	Procedimiento Electrónico	Uso reglas OMC	Uso de inglés en convocatorias	Discrepancias entre publicidad y adjudicación	Uso de Convenios marco
Agencia Nacional	0,0	1,5	1,0	0,0	90,8	1,0
Autoridad Nacional	0,1	0,4	14,3	0,0	89,9	5,4
Otras Entidades	0,7	0,2	22,2	1,4	87,7	10,3
Organismos Públicos	0,3	0,3	32,3	0,9	83,1	9,8
Agencias Regionales	0,8	0,1	37,7	2,2	85,9	8,6
Autoridades Regionales	1,2	0,4	34,2	0,1	87,6	12,2

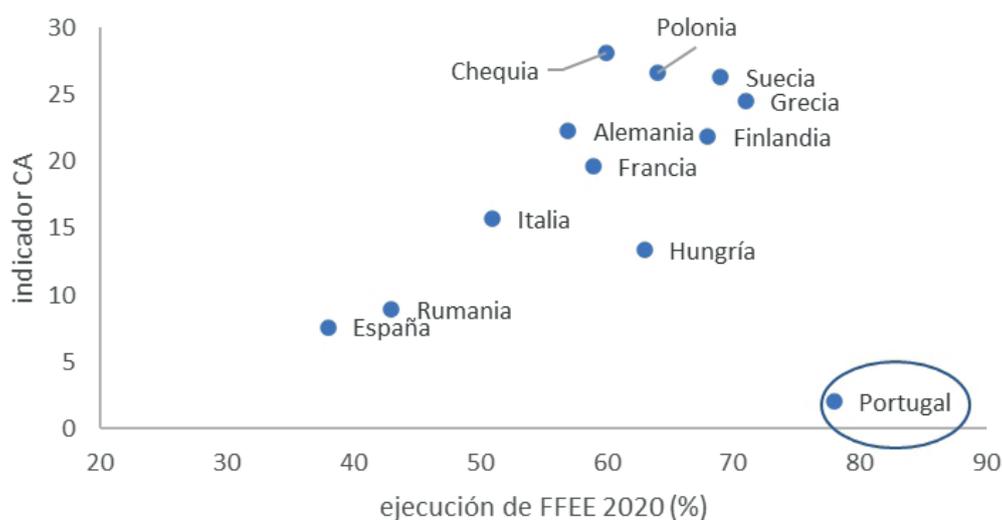
Fuente: www.opentender.eu

Así, por ejemplo, Milio (2007) encontraba que, para las regiones italianas que muestran claras y definidas limitaciones en la ejecución de fondos europeos desde hace lustros, la capacidad administrativa de las mismas desempeñan una clara correlación con el nivel de ejecución de fondos europeos. A similar conclusión e igualmente para Italia llegan Terracciano y Graziano (2016). En otro trabajo, Tosun (2014) evalúa los determinantes de la absorción de los fondos europeos a nivel de estados para el marco financiero 2000-2006. Lo que encuentra es que, entre otros determinantes, la capacidad administrativa es importante a la hora de explicar las diferencias observadas de tal modo que, a mejor capacidad, mejor absorción. Otros trabajos, como el de Hapenciuc et al. (2013), Bachtler et al. (2014) o Incaltarau et al. (2020) encuentran similares resultados. De hecho, parte del interés en esta relación ha aumentado en las últimas décadas como

consecuencia no solo del reto que no solo supone gestionar estos fondos sino por el conocimiento que para la Comisión implica la cada vez mayor complejidad en esta gestión de estos fondos.

Como muestra, aunque sea solo meramente descriptiva, es de utilidad la figura 3. En ella se muestra la relación entre el indicador de capacidad administrativa y la ejecución de los fondos europeos en los diez países con mayor cuantía presupuestada en el marco financiero plurianual 14-20². Como se puede comprobar, existe para estos países una cierta relación positiva. En aquellos países donde la capacidad administrativa es mayor se observa un mejor ritmo de ejecución en los fondos asignados en el MFP 2014-2020. Resulta, sin embargo, fuera de esta relación el dato para Portugal que, a pesar de disponer de unos valores muy bajos para la capacidad administrativa sí presenta ritmos de ejecución significativamente elevados.

FIGURA 3. RELACIÓN ENTRE CA VS EJECUCIÓN DE FFEE 2020



Fuente: www.opentender.eu, Comisión Europea y elaboración propia.

4. ¿QUÉ PODEMOS HACER?

Es evidente, a la luz de los datos y a la evidencia encontrada, que es absolutamente necesario llevar a cabo acciones que faciliten y mejoren la ejecución de los fondos, sean provistos por la Unión Europea o no. Particularmente, y por los plazos que los primeros conllevan y que se traslada a una exigencia temporal mayor, esta necesidad de mejorar la calidad y rapidez de la gestión es claramente mayor.

Esta preocupación, tal y como se ha adelantado, para mejorar la capacidad administrativa que logre una ejecución más eficaz y eficiente de los fondos europeos no es un asunto nuevo. En España esta preocupación ha sido compartida con la Comisión. Así, y ya en 2014, la Dirección General de Fondos Europeos planteaba el «refuerzo de la capacidad administrativa de las autoridades involucradas en la gestión y control de los programas y, en su caso, de los beneficiarios» como eje número 15 del documento titulado «Elementos para la elaboración del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020».

En dicho documento, la Dirección General ponía de manifiesto que «la Comisión considera adecuada la capacidad administrativa de España para gestionar Fondos de la UE, tanto a nivel autonómico como central, incluidas las autoridades de gestión, los organismos intermedios, los beneficiarios y los distintos actores» (Dirección General de Fondos Europeos, 2014, p. 3). No obstante, los nuevos elementos introducidos en el periodo 2014-2020 como son, por ejemplo, el marco de rendimiento, el refuerzo de la evaluación de impacto, un mayor uso de instrumentos financieros, etc., podrían conllevar, como así parece que ha ocurrido, la necesidad de reforzar determinadas áreas, con las correspondientes necesidades de formación y actualización de capacidades.

² Dada la existencia de evidencia que vincula ambas variables en este ejercicio solo se ha predispuesto un ejemplo visual de lo que se pretende comentar. Más aún, solo han tomado los países con mayor dotación presupuestaria con cargo a dichos fondos a modo de evitar comportamientos extraños en una gestión de fondos que depende no solo de la CA sino además de otras variables como puede ser, por ejemplo, dicha cuantía o el tamaño del país.

Como primera lección aprendida del período 2007-2013, se menciona que «el refuerzo de la capacidad administrativa no se basa únicamente en el aumento de los medios humanos dedicados a las diferentes áreas de gestión, sino en la preparación adecuada de los efectivos existentes de manera que aumente su eficacia. La formación continua debe ser, por tanto, una prioridad y un instrumento eficaz para que los diversos actores que participan en la gestión de los fondos se adapten a los cambios y novedades de la reglamentación comunitaria» (Dirección General de Fondos Europeos, 2014, p. 3). Asimismo, el documento de referencia presta especial atención a otros aspectos, como el refuerzo en el ámbito de la inspección y el control, y la mejora en el terreno de la prevención del fraude y la prevención de irregularidades. Estas líneas deben relacionarse con la obligación de contar con Planes de Integridad en el nuevo escenario de Fondos Next Generation.

El documento finaliza con un apartado dedicado a los nuevos retos a tener en cuenta para el período 2014-2020 que ahora finaliza. En coherencia con la evolución de la ejecución en este MFP14-20, cabe destacar que el análisis señala que se han identificado algunos nuevos elementos especialmente relevantes en los que se considera necesario incidir para mejorar la capacitación de las unidades gestoras, organismos intermedios y/o beneficiarios potenciales. Estos elementos son los siguientes:

- Enfoque a resultados: seguimiento, indicadores, marco de rendimiento.
- Evaluación de impacto.
- Introducción del gasto privado en la cofinanciación nacional.
- Mayor uso de los instrumentos financieros.
- Gestión financiera: las cuentas anuales.
- Uso de las nuevas aplicaciones informáticas de gestión.
- Inspección, control y reducción de irregularidades.

Asimismo, la reducción del número de organismos intermedios en 2014-2020 respecto al período anterior ha elevado sustancialmente los volúmenes de ayuda gestionados por cada uno de ellos, lo que tendría que haber requerido una adaptación, de forma proporcional, de los recursos dedicados a tal fin en dichos organismos, especialmente aquéllos que gestionan líneas de ayudas o instrumentos financieros.

En marzo de 2022, un nuevo documento toma el relevo del anterior. Se trata de la Hoja de Ruta de refuerzo de la capacidad administrativa (HR Eureka), que forma parte de la programación de los fondos europeos para el nuevo Marco en el período 2021-2027. En efecto, «el Informe del Semestre Europeo sobre España 2019, en su Anexo D, señala la necesidad de mejorar la capacidad administrativa de la Autoridad de Gestión, los organismos intermedios y los beneficiarios de los fondos de la UE del período 2021-2027 a través de la elaboración de una hoja de ruta de refuerzo de la capacidad administrativa». Señala textualmente dicho Anexo, entre los factores para una aplicación eficaz de la política de cohesión, la «mejora de la capacidad administrativa de la autoridad de gestión, los organismos intermedios y los beneficiarios para ejecutar los fondos de la UE de forma transparente y coordinada, incluyendo (cuando sea pertinente) una hoja de ruta sobre el desarrollo de la capacidad administrativa, y la supervisión de la autoridad de auditoría [la IGAE en el caso de España] sobre los organismos regionales» (Dirección General de Fondos Europeos, 2020, pp. 1-3).

Como continuación a esta recomendación del Anexo D, la Comisión Europea ha elaborado un «non paper» en el que analiza la necesidad de reforzar esta capacidad y establece las acciones que debe realizar España. De este documento [*Non Paper on strengthening administrative capacity in Spain (2021-2027)*], que se menciona, aunque no es público, se destacan los siguientes argumentos para sustentar la necesidad de reforzar la capacidad administrativa en la gestión de los fondos de la Política de Cohesión en España:

- El volumen de FEDER se ha incrementado y sin embargo las estructuras administrativas no lo han hecho en la misma medida. Por otro lado, la Administración Central no cuenta con información sobre la formación llevada a cabo por los organismos intermedios regionales. Ambos argumentos han sido extraídos de un estudio previo realizado por la Comisión Europea³.
- El Índice Regional de Competitividad confirma que España se encuentra por debajo de la media europea en la calidad de las instituciones.
- En 2019, el *Single Market Scoreboard* de la CE señala que los resultados de España en el área de contratación pública son insatisfactorios.

³ Comisión Europea (2014).

En este mismo documento, se realizan algunas recomendaciones para el refuerzo de la capacidad administrativa en nuestro país, entre las que destacan:

- Realizar una evaluación para identificar las necesidades de refuerzo de la capacidad administrativa en los distintos organismos involucrados en la gestión de los fondos estructurales.
- En base al análisis anterior, desarrollar una Estrategia de capacitación administrativa en la que se recojan todas las medidas necesarias para su refuerzo.
- En línea con esta Estrategia, se deben mantener las instituciones y herramientas existentes que den apoyo a la capacidad administrativa haciéndolas más eficientes. No se deben crear nuevas instituciones o herramientas.
- La capacidad administrativa se debe reforzar en todos los objetivos políticos, sectores económicos y niveles administrativos, con distintas modalidades de intervención según cada caso. Para ello se insta a utilizar métodos habituales en España o en otros Estados Miembros como Comunidades de buenas prácticas (*Community of Practitioners*), redes, etc.

El refuerzo de la capacidad administrativa también está presente en el Policy Briefing de ESADE de octubre de 2020, titulado «Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos». Este importante documento señala que «será razonable esperar que gestionar una cartera de proyectos cuatro veces superior en términos de inversión a lo experimentado en un marco como el 14-20 puede poner en serios problemas a la administración española, a falta de una adecuada planificación previa. Por ello es imperativo seleccionar ex-ante, incluso a nivel micro, cada proyecto a financiar, con presupuestos estimados e incluso plazos de ejecución, justificando dicha selección en base a capacidad. Dicho en otras palabras, aunque el diseño y la gobernanza del plan sean desarrollados por una oficina central, la selección de los proyectos finales deberá realizarse siguiendo, entre otros criterios, el de la capacidad de gestión de los centros administrativos» (Hidalgo, 2020, p. 8).

Para señalar el camino que debe ser definido, la Comisión Europea ha publicado un útil documento que reúne un conjunto práctico de herramientas que marcan la hoja de ruta a seguir para el refuerzo de la capacidad administrativa. En el contexto de la gestión de los fondos, la capacidad administrativa se refiere a la capacidad de una administración pública de gestionar y utilizar los fondos de la UE eficazmente a lo largo del ciclo de inversión y contribuir así a la aplicación satisfactoria de la política de cohesión europea. La experiencia demuestra que los Estados miembros y regiones de la UE con instituciones débiles experimentan dificultades significativas para absorber los fondos europeos disponibles y utilizarlos de la mejor manera posible. En este sentido, llama la atención que la Comisión Europea, en 2022, recurra a un concepto procedente del ámbito de las ayudas o la cooperación al desarrollo para fortalecer la capacidad de sus Estados miembros en relación con la tramitación, gestión y ejecución de fondos europeos.

Según esta hoja de ruta basada en herramientas prácticas (*Roadmap Practical Toolkit*), la capacidad administrativa para gestionar los fondos se asocia a los siguientes factores:

1. Estructuras: la arquitectura para el establecimiento de un programa, con una clara asignación de responsabilidades y funciones a las autoridades de gestión, organismos intermedios y otros organismos clave, así como sus interrelaciones, determina en buena medida la eficiencia del mecanismo de ejecución de un programa.
2. Recursos humanos: garantizar la disponibilidad oportuna de personal experimentado, capacitado y motivado es un factor clave del éxito en la gestión de los fondos.
3. Sistemas y herramientas: esto implica la disponibilidad de instrumentos, métodos, directrices, manuales, sistemas, procedimientos, formularios, etc. Todos ellos constituyen elementos auxiliares para el trabajo que pueden contribuir a que el sistema funcione de forma más eficaz. Los sistemas y herramientas reducen la vulnerabilidad de las organizaciones ante problemas como la rotación de personal, disminuyen el riesgo de fallos en el funcionamiento y mejoran la eficacia global.

Por lo tanto, las administraciones que gestionan fondos de la política de cohesión se enfrentan a retos que pueden ejercer un gran impacto en su rendimiento. Los retos pueden ser internos, externos (no controlables), transversales o sistémicos.

Los retos internos incluyen las capacidades, las competencias y la motivación del personal; una imagen atractiva de las administraciones como empleadores a fin de evitar una elevada rotación de personal; la estructura organizativa, y las normas de procedimiento. Las administraciones deben contar con directivos al

mando con las capacidades de liderazgo adecuadas, así como establecer un sistema de contratación y de gestión/promoción profesional basado en el mérito. Además, deben establecer normas simples y evitar la sobreregulación nacional respecto a las normas europeas.

Los retos transversales o sistémicos también deben abordarse. Esto implica hacer hincapié en la planificación estratégica; la rendición de cuentas del rendimiento por parte de los responsables de la toma de decisiones y directores; la garantía de la transparencia y el uso de datos abiertos para mantener o aumentar la confianza de la ciudadanía en la administración pública y prevenir, detectar y solventar el fraude y la corrupción; así como la implicación en la coordinación e interacción con partes interesadas internas y externas.

Para diseñar una correcta hoja de ruta que pretenda alcanzar los objetivos deseados en materia de fortalecimiento de las capacidades administrativas de los distintos niveles de gobierno con responsabilidades en la ejecución de los fondos europeos, es adecuado utilizar como base el marco analítico de la OCDE.

Este marco parte de cuatro grandes pilares, a partir de los cuales se proponen diversas buenas prácticas que se pueden utilizar como guía. Estos pilares son el personal (*people*); la organización; la planificación, la implementación y la coordinación; y los beneficiarios y partes interesadas (*stakeholders*).

En el primer pilar, la OCDE destaca diversos factores muy interesantes. Como primer bloque, podemos mencionar la necesidad de detectar e identificar las competencias que necesita para añadir valor a la gestión pública. De esta manera, puede realizar ofertas atractivas de trabajo para atraer el talento que necesita, en función de sus necesidades de gestión. Un segundo paso es el diseño de una adecuada planificación del aprendizaje colectivo necesario para mantener las plantillas en el adecuado nivel de competencia, en un mundo donde el cambio tecnológico es acelerado, y cuando la digitalización de la gestión pública ha pasado de ser una opción a ser un imperativo.

Este primer pilar propone ya medidas concretas, que en el caso de España chocan de manera frontal con las propuestas formuladas de modificación del acceso al empleo público. Diversas iniciativas novedosas han chocado con la defensa, a veces de indisimulado corte corporativo, de los exámenes memorísticos como única fórmula aceptada para la garantía de cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad. La reciente Sentencia del Tribunal Supremo 74/2022, Sala de lo Contencioso, de 27 de enero de 2022, sobre la idoneidad del uso de test psicotécnicos en la provisión de diversas plazas de la Policía Foral de Navarra, es una muestra de la dificultad que debe enfrentar cualquier administración pública que pretenda seleccionar a sus recursos humanos en función de sus habilidades y competencias, medidas éstas mediante procedimientos ajenos a los clásicos ejercicios de oposición.

La digitalización de las administraciones públicas y la hoja de ruta trazada por la Comisión Europea hacia una gestión pública más eficaz y eficiente a partir del análisis masivo de los datos (*data driven public administration*⁴) exige la inmediata incorporación de perfiles tecnológicos al sector público. De lo contrario, la única solución posible es el *outsourcing* y la externalización de procedimientos administrativos esenciales a entornos ajenos a la administración.

El segundo pilar tiene que ver con la mejora de las propias organizaciones. Es esencial que el funcionamiento de las administraciones públicas se sustente en planes, objetivos e indicadores de rendimiento. En este ámbito, el conjunto de las administraciones públicas españolas tiene ante sí un enorme margen de mejora. Basta con consultar los diversos informes de fiscalización de los diferentes órganos de control externo para constatar que los presupuestos carecen de objetivos e indicadores de seguimiento útiles, que permitan la evaluación de las políticas públicas. Y esto afecta también al propio rendimiento del sector público, que en muchos casos carece de la necesaria planificación y seguimiento de los resultados de su propia actividad administrativa.

El tercer pilar se refiere a la necesaria planificación estratégica, la coordinación e implementación. Las propuestas de la OCDE tienen que ver con el diálogo interadministrativo, la coordinación de planes estratégicos (no sólo entre administraciones de distinto nivel: también dentro de los propios niveles de gobierno). También se recomienda la apertura y la diseminación de los resultados alcanzados, de manera que puedan servir de aprendizaje a otras administraciones del mismo nivel (por ejemplo, otras consejerías de la misma comunidad autónoma), o a otras administraciones de diferentes ámbitos territoriales.

En este pilar, destaca también la propuesta para utilizar la monitorización sobre el cumplimiento de los objetivos para diseñar mejores programas de implementación. La cultura de la Comisión Europea de mejora de su regulación y de sus marcos de apoyo financiero a partir de la evaluación permanente y continua de

⁴ Misuraca, et al. (2020).

los logros alcanzados y de los objetivos no cumplidos, es un excelente proceso de mejora que sería de gran utilidad en los diferentes niveles de la administración pública española.

La coordinación y la mejora de la implementación no sólo exige coordinación entre los distintos niveles de gobierno, nacional y subnacional. También se hace necesaria una comunicación más intensa y fluida entre los niveles de la administración que trabajan a pie de calle (lo que Lipsky llama «*street level bureaucracy*»), los miembros de la intervención (local, autonómica y la IGAE) y los propios funcionarios europeos. La aclaración de dudas y la homogeneización de posibles interpretaciones de la normativa, siempre prolífica y complicada, exige este esfuerzo de entendimiento mutuo entre los distintos niveles administrativos que participan en la ejecución de los fondos europeos.

Dada la enorme casuística derivada de la aplicación de la normativa de gestión, otra buena iniciativa de fortalecimiento de la capacidad administrativa puede estar en la creación de un repositorio de FAQ y dudas, lo más amplio posible, que reúna la mayor cantidad de información relevante para facilitar el trabajo de los gestores. De la misma manera que la Ley de Contratos del Sector Público cuenta con un potente dispositivo de generación de criterios y disseminación de información, alimentado por la OIRESCON, los distintos Tribunales de Recursos Contractuales o el ámbito académico, sería necesario y positivo contar con una herramienta similar en el caso de la ejecución de fondos europeos.

Finalmente, el cuarto pilar puede resultar novedoso en España. Se trata de dar voz a los beneficiarios y los grupos de interés de los fondos europeos. Una de las medidas consiste en la provisión de apoyo de calidad y «a medida» a los beneficiarios de estas ayudas. Sería un ejercicio del máximo interés conocer las opiniones de las empresas, entidades y organizaciones que han conseguido financiación europea, en aras de la mejora de la gestión, la reducción de las cargas burocráticas, la detección de elementos que pueden desincentivar la petición de ayudas, o la mejora de la regulación, siguiendo las pautas de la *better regulation*.

En este sentido, sería oportuno, por ejemplo, aprovechar el aprendizaje obtenido de la mala experiencia del Ingreso Mínimo Vital. Una política pública bien intencionada que ha sido un fracaso por errores palmarios de diseño, exigiendo una multitud de trámites administrativos y de requisitos a los destinatarios: familias en situación vulnerable. La movilización de fondos hacia el sector privado debe hacerse conociendo de antemano las necesidades y capacidades de absorción de estos fondos por el sector privado. Y en el caso de que los destinatarios y beneficiarios sean organismos públicos (ayuntamientos, por ejemplo), se debe fortalecer previamente su propia capacidad administrativa para mejorar sus posibilidades de aprovechamiento de estos fondos.

Hay también otras cuestiones, de carácter más práctico, que deben estar en la agenda de la reflexión institucional necesaria para el fortalecimiento de la capacidad administrativa ante el reto de los nuevos fondos Next-Generation EU. Un primer elemento a considerar es la pervivencia de criterios estáticos y rígidos en un entorno internacional volátil y cada vez menos previsible. Por ejemplo, la exigencia del mantenimiento a ultranza de un determinado nivel de empleo se ha convertido en un obstáculo muy común a la hora de tratar de acceder a financiación europea. Y no por falta de voluntad de cumplimiento, sino más bien por la dificultad para conseguirlo. Estos años de pandemia han sorprendido a muchos beneficiarios y ha impedido que los planes iniciales se hayan podido alcanzar. Una mayor flexibilidad puede ser útil en este sentido.

Un segundo elemento tiene que ver con la simplificación de líneas. No es sostenible mantener líneas de apoyo público cuyo coste de gestión es muy superior al importe final concedido. Es algo que choca frontalmente con el principio de eficiencia que debe presidir la gestión de los fondos públicos. Hay que analizar otras vías para conseguir la capilaridad en la distribución de las ayudas públicas, pero parece evidente que el coste de movilizar estos recursos no debe ser superior al propio importe de los recursos movilizados.

Y una tercera medida de fácil adopción podría ser la eliminación de las diferentes comisiones de seguimiento, de carácter puramente administrativo, cuyo retraso en sus tareas acaba retrasando al conjunto del procedimiento.

En resumen, la mejora de la capacidad administrativa se basa en cuatro grandes pilares (personal, organización, coordinación y contacto con los beneficiarios), que admiten un amplio abanico de medidas concretas. Asimismo, un trabajo paralelo consiste en la necesaria autoevaluación de los logros de las administraciones y organismos intermedios implicados⁵, para eliminar obstáculos, para evitar la creación

⁵ Se podría utilizar el modelo CAF (*Common Assessment Framework*) que proponen la *European Public Administration Network* (EUPAN) y el *European Institute of Public Administration* (EIPA), y que ya utiliza el Ministerio de Hacienda y Función Pública en España.

de obstáculos nuevos, y para facilitar la petición de fondos, lo que contribuiría decisivamente a la ejecución de los mismos.

La simplificación de los procedimientos de justificación, que evitaría la extensión en el tiempo de la tramitación administrativa, y la adaptación de los requisitos actualmente exigidos a una realidad cambiante, son otros elementos claros sobre los que actuar. Una última aportación del trabajo con los beneficiarios y grupos de interés sería la de identificar las necesidades reales del tejido empresarial y de los destinatarios de los fondos europeos (también las propias administraciones públicas). Más que financiar deseos (por ejemplo, innovación, cuando no existe masa crítica suficiente, o incluso capacidades empresariales adecuadas), la identificación de las necesidades reales de los beneficiarios permitirá estimular tanto la solicitud de fondos como su adecuada ejecución y justificación.

En todo caso, el panorama no es alentador. María Amparo Salvador ha alertado sobre «la preocupante visión del procedimiento administrativo como “obstáculo”» (Salvador, 2021, p. 77). Su atinado análisis apunta que «la Intervención va a quedar sometida, a buen seguro, a una mayor presión de trabajo que va a recaer sobre unas estructuras administrativas que, a pesar de las previsiones en materia de personal incluidas en la reforma, están sobrecargadas» (Salvador, 2021, p. 77). Las novedades introducidas por el RDL 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de recuperación, Transformación y Resiliencia parecen haber contemplado de manera muy tangencial el refuerzo de la capacidad administrativa como paso previo a la gestión y absorción de los Fondos Europeos.

5. CONCLUSIONES

Los indicadores utilizados por la Comisión Europea para medir la capacidad administrativa en la gestión de fondos europeos nos dan como resultados valores muy desalentadores para España. En ninguno de los indicadores parciales muestra nuestro país niveles apropiados para lo que vendrían a considerarse administraciones eficientes caracterizadas por el buen gobierno. Más aún, en los últimos años y en relación con la introducción de nuevas características y requisitos en la gestión de los fondos en el Marco Financiero Plurianual 14-20, esta capacidad administrativa parece reducirse en coherencia con la complejidad de la gestión de dichos fondos.

Este hecho plantea enormes dudas ante el reto que supone la gestión de los fondos asociados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia aprobado por la Comisión Europea en 2020. No debemos olvidar que esta gestión va a estar solapada con la de otros fondos, lo que resultará de una enorme exigencia por parte de las administraciones españolas.

Ante esto, tanto la propia Comisión como las administraciones españolas encargadas de dirigir la gestión de fondos, han planteado medidas para la mejora de la capacidad administrativa. No solo éstas, sino que además otros organismos como la OCDE han aportado a este debate señalando cuáles deben ser las principales acciones que aseguren un buen gobierno de la gestión de fondos y una mayor eficacia.

Entre estas propuestas están no solo la de gestionar mejor y con mayor calidad los recursos humanos y no humanos que componen las administraciones encargadas de la gestión, sino también la coordinación, la comunicación o la elaboración de una planificación estratégica con verdaderos objetivos y con adecuados sistemas de medición del rendimiento, así como de evaluación de resultados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development. *American Economic Review*, 91(5), 1369-1401. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.91.5.1369>
- Almendares, N. (2011). Politicization of bureaucracy. En B. Badie, D. Berg-Schlosser y L. A. Morlino (eds.), *International encyclopaedia of political sciences* (pp. 2063-2065). SAGE Publications. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2641351
- Bäck, H. y Hadenius, A. (2008). Democracy and state capacity: Exploring a J-shaped relationship. *Governance*, 21(1), 1-24. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00383.x>
- Bachtler, J., Mendez, C. y Oraže, H. (2014). From conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative performance and capacity in cohesion policy. *European Planning Studies*, 22(4), 735-757. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.772744>

- Bachtler, J. y Mendez, C. (2020). Cohesion policy: doing more with less. En H. Wallace, M. Pollack, C. Roederer-Rynning y A. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union* (8.ª ed., pp. 232-253). Oxford University Press.
- Campos Acuña, C. (2021). *La gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa*. Wolters Kluwers.
- Charron, N., Lapuente, V. y Bauhr, M. (2021). *Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators* [The QoG Working Paper Series, 4]. University of Gothenburg. https://www.gu.se/sites/default/files/2021-05/2021_4_%20Charron_Lapuente_Bauhr.pdf
- Comisión Europea (2014). *Co-financing salaries, bonuses, top-ups from Structural Funds during the 2007-2013 period*. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/studies/2014/co-financing-salaries-bonuses-top-ups-from-structural-funds-during-the-2007-2013-period
- Comisión Europea (2021). *Hojas de ruta para el refuerzo de la capacidad administrativa. Conjunto práctico de herramientas*. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit
- Diamond, L. y Morlino, L. (2004). The quality of democracy: An overview. *Journal of democracy*, 15(4), 20-31. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0060>
- Dirección General de Fondos Europeos (2014). *Refuerzo de la Capacidad Administrativa. Capítulo 15. Elementos para la elaboración del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020* [Documento interno]. https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/iplr/fcp1420/p/pa/Consulta%20Publica/20140422%20Cap%2015_Refuerzo%20capacidad.pdf
- Dirección General de Fondos Europeos (2020). *Hoja de Ruta para el Refuerzo de la capacidad Administrativa (HR EURECA)*. <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/iplr/fcp2020/P2127/Paginas/HR-EURECA.aspx>
- Egeberg, M. y Trondal, J. (2018). *An Organizational Approach to Public Governance: Understanding and Design*. Oxford University Press.
- El-Taliawi, O. G. y Van Der Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: an agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, 2(3), 243-257. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916>
- Everest-Phillips, M. (2018, 11 de octubre). *Helping developing countries achieve growth isn't complicated. Just look at Singapore*. UN E-Government Knowledgebase. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Resources/E-Government-Survey-in-Media/ID/1906/Commentary-Helping-developing-countries-achieve-growth-isnt-complicated-Just-look-at-Singapore>
- Hapenciuc, C. V., Moroşan, A. A. y Arionesei, G. (2013). Absorption of Structural Funds-International Comparisons and Correlations. *Procedia Economics and Finance*, 6, 259-272. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(13\)00139-1](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(13)00139-1)
- Hidalgo Pérez, M. A. (2020, 1 de octubre). *Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos*. ESADE-Policy Brief #3. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/esadeecpol-policy-brief-fondos-europeos/>
- Incaltaraus, C., Pascariu, G. C. y Surubaru, N. C. (2020). Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States – The Role of Administrative Capacity and Political Governance. *Journal of Common Market Studies*, 58(4), 941-961. <https://doi.org/10.1111/jcms.12995>
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja: Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.
- Jiménez Asensio, R. (2017). *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*. Catarata.
- Johnson, N. D. y Koyama, M. (2017). States and economic growth: Capacity and constraints. *Explorations in Economic History*, 64, 1-20. <https://doi.org/10.1016/j.eeh.2016.11.002>
- Lapuente, V. (2015). *El retorno de los chamanes: Los charlatanes que amenazan el bien común y los profesionales que pueden salvarnos*. Editorial Península.
- Manfredi Sánchez, J. L. (2017). Horizontes de información pública. *El Profesional de la Información*, 26(3), 353-360. <https://doi.org/10.3145/epi.2017.may.01>
- Milio, S. (2007). Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, 41(4), 429-442. <https://doi.org/10.1080/00343400601120213>
- Misuraca, G., Barcevičius, E. y Codagnone, C. (eds.) (2020). *Exploring Digital Government Transformation in the EU – Understanding public sector innovation in a data-driven society*. Comisión Europea. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121548>
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- OCDE (2020). *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy*. Administrative Capacity Building Roadmaps.
- Peck, J. y Theodore, N. (2015). Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism. *Journal of Social Policy*, 46(1), 195-196. <https://doi.org/10.1017/S0047279416000684>
- Ramió, C. (2016). El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 66, 5-34. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357550050001>
- Rodríguez-Pose, A. y Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274-1290. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>

- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago University Press.
- Salvador Armendáriz, M. A. (2021). Reformas jurídicas estatales para la gestión de los fondos NGEU: análisis y reflexión desde el derecho administrativo. *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 61-80. <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3711>
- Terracciano, B. y Graziano, P. R. (2016). EU cohesion policy implementation and administrative capacities: Insights from Italian regions. *Regional & Federal Studies*, 26(3), 293-320. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1200033>
- Tosun, J. (2014). Absorption of regional funds: A comparative analysis. *Journal of Common Market Studies*, 52(2), 371-387. <https://doi.org/10.1111/jcms.12088>
- Wauters, B. (2019). *Strategic Management in the Public Sector and Public Policy-Making: Friend or Foe*. https://www.researchgate.net/publication/333774591_Strategic_management_in_the_public_sector_and_public_policy-making_friend_or_foe

GAPP, número 29, julio de 2022

Sección: BLOQUE II: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y EJECUCIÓN DE FONDOS EUROPEOS

Recibido: 02-03-2022

Aceptado: 27-06-2022

Publicado: 14-07-2022

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11065>

Páginas: 88-102



Referencia: González Medina, M., Navarro, C. (2022). Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 88-102. <https://doi.org/10.24965/gapp.11065>

Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local

Institutional Capacity and Public Procurement. Informal Organisational Learning Experiences in Local Administration

González Medina, Moneyba

Universidad Autónoma de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9160-1527>

moneyba.gonzalez@uam.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Ciencia Política y de la Administración, es profesora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid y Secretaria Académica del Instituto de Derecho y Gobierno Local (IDL-UAM). Su investigación se enmarca en el análisis de las políticas públicas y la modernización de las administraciones, con especial atención al ámbito urbano.

Navarro, Carmen

Universidad Autónoma de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0473-6261>

c.navarro@uam.es

NOTA BIOGRÁFICA

Es Profesora Titular del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid y subdirectora del Instituto de Derecho y Gobierno Local (IDL-UAM). También es miembro del ECPR Standing Group on Local Government and Politics. Su investigación se centra en el análisis de las políticas públicas, el gobierno y la democracia local.

RESUMEN

La capacidad institucional se ha relacionado tradicionalmente con el éxito de la implementación de políticas públicas. Desde los primeros análisis sobre por qué fallan los programas públicos, la ineficiencia de las organizaciones públicas para optimizar recursos, producir resultados y alcanzar metas ha sido identificada como una de las variables a la que se debe prestar atención. Esta contribución analiza la capacidad de las administraciones municipales en el ámbito de la contratación pública local. A partir de datos procedentes de entrevistas a técnicos y jefes de servicio en municipios de la Comunidad de Madrid, el trabajo explora los retos a los que se enfrentan los gestores de contratos públicos, así como las herramientas de que disponen para el aprendizaje organizativo. Entre los hallazgos emerge la complejidad de la gestión derivada de la profunda reforma operada mediante la Ley de Contratos del Sector Público (2017), que no se ha visto acompañada de suficientes herramientas de capacitación adaptadas a la realidad de estas administraciones; pero también queda patente la resiliencia de los gestores de contratos que acuden a canales informales para avanzar en el conocimiento necesario para el desempeño de su trabajo.

PALABRAS CLAVE

Capacidad institucional; contratación pública local; aprendizaje organizativo; aprendizaje informal; aprendizaje en el puesto de trabajo; municipios de Madrid.

ABSTRACT

Institutional capacity has traditionally been related to the success of public policy implementation. Since the first analyses on why public programmes fail, the inefficiency of public organisations to optimise resources, produce results and achieve goals has been identified as one of the variables to which attention should be paid. This contribution addresses the capacity of municipal administrations in the field of local public procurement. Based on data from interviews with the staff and heads of service in municipalities of the Region of Madrid, the work explores the challenges faced by public contract managers, as well as the tools available to them for organisational learning. Among the findings emerges a management complexity derived from the deep reform operated through the Public Sector Contracts Law (2017) that has not been accompanied by sufficient capacity-building tools adapted to the reality of these administrations. But also, the resilience of contract managers who use informal channels to advance the necessary knowledge to perform their work.

KEYWORDS

Institutional Capacity; Local Public Procurement; Organisational Learning; Informal Learning; Workplace learning; municipalities of Madrid.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. METODOLOGÍA. 2. LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL COMO FACTOR DE ÉXITO DE LAS POLÍTICAS. 2.1. DEFINICIONES Y TIPOS DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL. 2.2. CAPACITY-BUILDING: DEFINICIÓN, OBJETIVO Y HERRAMIENTAS. 3. LA IMPORTANCIA DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y DE SU REFORMA EN ESPAÑA. 4. LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA LOCAL. 4.1. NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS GESTORES DE CONTRATOS EN EL CONTEXTO DE LA LCSP. 4.2. APRENDIZAJE ORGANIZATIVO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA LOCAL. 4.2.1. Valoración de las herramientas y canales de capacitación para los gestores de contratos públicos locales. 4.2.2. Las herramientas informales como factor principal de capacitación. CONCLUSIONES. ANEXO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

En la década de los setenta se desarrollaron una serie de investigaciones que pusieron el foco en la efectividad de las políticas públicas, dando lugar a los denominados estudios de implementación (Pressman y Wildavsky, 1973). La pregunta de investigación que guiaba estos trabajos era por qué fallaban las políticas. Una hipótesis que se popularizó en la década de los ochenta, propiciada por el auge de la Nueva Gestión Pública (en adelante, NGP) (Osborne y Gaebler, 1992; Gruening, 2001), apuntaba a la ineficiencia de las organizaciones públicas, consideradas demasiado grandes, poco flexibles y muy costosas. Esto motivó la introducción en el sector público de técnicas de gestión del ámbito privado que, junto a la privatización, la descentralización, la contratación externa y la cooperación público-privada fueron consideradas las mejores estrategias para aumentar el desempeño organizativo y la solución para resolver la crisis de «eficiencia» y de «funcionamiento» de las organizaciones del sector público (Demmke, 2006, p. 6).

Por su parte, el debate europeo sobre el rendimiento del sector público, enmarcado en la corriente de la *good governance* (CE, 2001), ha otorgado una gran importancia a la capacidad institucional (en adelante, CI) como factor clave para alcanzar el éxito de las políticas y la calidad del gobierno (OCDE, 2008). Se trata, además, de un factor particularmente relevante para la Política de Cohesión de la Unión Europea y la gestión de los fondos estructurales (CE, 2014; CE 2016; CdR, 2018), especialmente a nivel local (Barca, 2009, URBACT III¹), siendo uno de los objetivos específicos de esta política. Su estudio ha puesto de manifiesto que

¹ Más información sobre el programa en este enlace: <https://urbact.eu/files/urbact-iii-programme-manual>

el análisis de la CI no solo es *policy-specific* (Busetti y Pacchi, 2014) (es decir, que varía por sector de acción pública), sino que también depende de las singularidades de cada país, del pasado de la política, de la cultura organizativa, así como de otros factores institucionales y ambientales (El-Taliawi y Van der Wal, 2019, p. 252).

Este trabajo explora la capacidad administrativa de las administraciones locales en el contexto de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), que entró en vigor en 2018. La contratación pública es estratégica para la gestión eficiente de los fondos de recuperación Next Generation EU², ya que incide de forma directa en la capacidad de absorción y de gasto de estos recursos. No obstante, la externalización de servicios, tanto hacia empresas como hacia el tercer sector, lleva aparejada un aumento de la intensidad de la gestión, en términos de volumen y de control de los procesos de contratación pública, lo que exige una alta capacidad institucional. En este sentido, es muy ilustrativo que el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no solo haya introducido elementos para agilizar la gestión de la contratación administrativa, sino para el desarrollo de la CI (en contraste con la LCSP), al incorporar artículos que prevén explícitamente formación específica, reorganización de las unidades de gestión y dotación de recursos humanos especializados.

Por lo general, las herramientas que desarrollan la CI son de tipo formal, como pueden ser los programas de formación; el reclutamiento; las redes de aprendizaje; o las innovaciones organizativas, procedimentales y los estándares. Ahora bien, junto a estos (y muy especialmente en su ausencia), también emergen herramientas de carácter informal. El concepto de «workplace learning» –aprendizaje en el puesto de trabajo– (Le Clus, 2011) se refiere a las oportunidades de aprendizaje informal que surgen en el marco de las actividades laborales cotidianas. La emergencia de este tipo de dinámicas en organizaciones públicas, por definición fuertemente formalizadas, reviste un gran interés. A pesar de ello, existen pocos trabajos que exploren la dimensión micro de los lazos interpersonales para el aprendizaje en el sector público (Siciliano, 2017).

A partir de estas consideraciones, el objetivo de este trabajo es analizar, por un lado, la situación de los gestores de contratos públicos en las administraciones locales tras la reforma de este sector en España; y, por otro, conocer las herramientas de aprendizaje organizativo que utilizan para obtener y transferir el conocimiento necesario para llevar a cabo sus tareas. De los resultados se desprende que las mayores exigencias en la gestión de contratos de servicios derivadas de los cambios normativos no se han visto acompañadas de suficientes herramientas de capacitación de tipo formal adaptadas a la realidad de las administraciones locales; pero también queda patente la resiliencia de los gestores de contratos que acuden a canales informales para avanzar en el conocimiento necesario para el desempeño de su trabajo.

Este trabajo se estructura como sigue. El primer apartado describe la metodología del estudio. El segundo, aborda la noción de capacidad institucional y su importancia como factor de éxito en la implementación de políticas públicas. El tercero desarrolla el concepto de construcción de capacidad y sus herramientas. En el cuarto se justifica la importancia de la capacidad administrativa en el ámbito específico de la contratación pública. El quinto apartado presenta los principales resultados, centrados en el nivel de administración local, analizando las herramientas a través de las que los gestores públicos refuerzan sus habilidades, produciendo aprendizaje organizativo. El apartado de conclusiones reflexiona, a partir de las evidencias recabadas, sobre los objetivos del estudio y su contribución en términos teóricos y empíricos.

1. METODOLOGÍA

La premisa de este trabajo es que la capacidad institucional en el ámbito de la contratación pública es un factor clave para el uso eficiente de los recursos públicos. Por ello, el objetivo de la investigación es analizar, por un lado, la capacidad administrativa de los gestores de contratos públicos locales; y, por otro, conocer las herramientas de aprendizaje organizativo que utilizan para obtener y transferir el conocimiento necesario para llevar a cabo sus tareas.

² El marco de recuperación Next Generation EU, acordado por el Consejo Europeo en 2020 para afrontar el impacto socioeconómico de la pandemia y construir un futuro más sostenible, se articula en torno a los siguientes instrumentos: (i) el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (representa el 90 % de la financiación); (ii) la ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa –REACT-UE– (6 %) y (iii) otros instrumentos: Horizonte Europa, InvestEU, Desarrollo Rural, Fondo de Transición Justa (FTJ) o RescEU (4 %). Las ayudas, que están coordinadas con el marco financiero plurianual para 2021-2027, se canalizan a través de los denominados planes nacionales de recuperación, transformación y resiliencia. El plan de España «España puede», que fue aprobado en abril de 2021, puede consultarse aquí: <https://planderecuperacion.gob.es/>

En cuanto al ámbito del estudio, éste se centra en España y, concretamente, en el nivel de administración local. El caso de España es pertinente dada la reciente reforma experimentada por el sector de la contratación pública tras la aprobación de la LCSP, que entró en vigor en 2018. El foco del estudio se pone en el nivel local porque es donde se podrían estar produciendo las mayores carencias en cuanto a las capacidades de los gestores públicos, dadas sus limitaciones en términos financieros y de personal, a pesar de ser, en términos comparados, el nivel donde se realizan un mayor número de licitaciones (OIREscon, 2020).

El trabajo se nutre de información procedente de entrevistas realizadas entre octubre de 2019 y marzo de 2020 en el marco de una investigación sobre experiencias, competencias y desafíos de la gestión de contratos en las administraciones públicas municipales (Reynaers et al., 2021). Si bien se trata de un estudio anterior a la pandemia y a la aprobación del paquete europeo de ayudas, sus preguntas están alineadas con los objetivos del presente estudio y sus hallazgos resultan igualmente relevantes para reflexionar sobre la capacidad institucional local en el momento actual.

Para seleccionar los casos se tuvieron en cuenta los criterios de tamaño del municipio y la naturaleza del servicio, utilizados en otras investigaciones (Fundació Carles Pi i Sunyer, 2018; Ávila et al., 2019). En relación con el tamaño de los municipios, se fijó el umbral mínimo de 50.000 habitantes a fin de tener un nivel suficiente de complejidad en la estructura institucional y de sofisticación prestacional del servicio.

Se realizaron un total de dieciséis entrevistas semiestructuradas a técnicos y jefes de servicio que gestionan servicios de diversa naturaleza (sociales, medioambientales, obras e infraestructura, cultura y parques y jardines) en ayuntamientos de la Comunidad de Madrid (ver Anexo) y a dos gestores del sector privado implicados en contratos públicos. Los entrevistados fueron seleccionados siguiendo la técnica no probabilística de la «bola de nieve» (*snowball sampling*) (Van Meter, 1990; Guest et al., 2006). Las entrevistas fueron grabadas, transcritas y codificadas con el programa MAXQDA.

2. LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL COMO FACTOR DE ÉXITO DE LAS POLÍTICAS

2.1. Definiciones y tipos de capacidad institucional

Diversos estudios señalan que un sector público capaz es aquel que optimiza los recursos y los alinea con las acciones, coadyuvando de este modo a una buena implementación de las políticas (Farazmand, 2009; Wu et al., 2015; El-Taliawi y Van der Wal, 2019). El término «capacidad» hace referencia a la habilidad de un individuo o una organización para desempeñar una tarea de forma eficaz, eficiente y sostenible (Hilderbrand y Grindle, 1997; Casado et al., 2018). La «capacidad institucional» se refiere al ejercicio de dicha habilidad en el ámbito público, y ha sido definida por la OCDE (2008) como la suma de los sistemas organizativo, estructural y técnico, junto a las competencias individuales, en el diseño e implementación de políticas públicas (CE, 2014, p. 3).

Existen otros conceptos afines a esta noción como son el de «capacidad administrativa», «capacidad estatal» o «capacidad política», que, con frecuencia, se emplean indistintamente. En nuestro trabajo, manejaremos los términos capacidad institucional y capacidad administrativa. Painter y Pierre (2005) definen la «capacidad administrativa» como la habilidad para gestionar eficientemente los recursos humanos y físicos requeridos para la generación de resultados por parte de los gobiernos, y la «capacidad estatal» como la habilidad del Estado para movilizar el apoyo social y económico, así como para generar acuerdo para el alcance de objetivos de carácter público. Por su parte, Rosas (2008) entiende que la capacidad administrativa se refiere a la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados; mientras que la capacidad relacional o política se refiere a la acción de los actores sociopolíticos implicados en un determinado sector de acción pública.

De lo anterior se extrae que mientras que el concepto de capacidad administrativa tiene una marcada connotación asociada a la gestión y a las competencias necesarias para su desarrollo, el concepto de capacidad institucional se extiende más allá, englobando además las dinámicas relacionales y políticas en la consecución de los objetivos de una política pública. En esta línea, Casado et al. (2018) aportan una definición comprensiva de la capacidad institucional y de sus dimensiones principales, como habilidad de las administraciones para resolver problemas (eficacia), utilizando óptimamente los recursos a su disposición (eficiencia), estableciendo relaciones de colaboración con los actores del contexto en el que operan (relacional) y rindiendo cuentas acerca de los recursos empleados y el alcance de los objetivos (transparencia).

Por su parte, la Comisión Europea (en adelante, CE) ha puesto especial atención en la dimensión administrativa de la capacidad en el marco de su Política de Cohesión y de la gestión de los fondos estructurales (CE, 2014; CE, 2016; Smeriglio et al., 2015). También, en la capacidad de las instituciones locales, al asumir que dicha capacidad es un prerrequisito para el desarrollo territorial (Barca, 2009). La importancia de la dimensión local para la Política de Cohesión se observa en el trabajo de Buseti y Pacchi (2014), quienes proponen la siguiente definición genérica de capacidad institucional en el contexto de los programas financiados por la Política de Cohesión de la UE 2014-2020: «la capacidad de las instituciones locales de dirigir y coordinar procesos de decisión colectiva» (p. 17).

Además, estos autores identifican tres tipos de aspectos en los que se plasma la capacidad institucional referidos a: «1) la habilidad de acomodarse a las normas y procedimientos de la UE, es decir, a la complejidad de la gestión de los fondos europeos y a la destreza de combinarlos con los procedimientos nacionales y/o regionales; 2) la capacidad para gestionar fondos europeos para atraer e implementar proyectos y estrategias concebidos por actores locales; y 3) la capacidad de mejorar la calidad general de la gestión administrativa de la organización gracias a las habilidades adquiridas en la propia gestión de fondos UE» (Busetti y Pacchi, 2014, p. 17).

El primer tipo guarda relación con el debate sobre la *good governance* (CE, 2001), que tiene que ver con la difusión de las capacidades básicas de gestión relacionados con la complejidad de las reglas y procedimientos comunitarios. El segundo, con el denominado *place-based approach* (Barca, 2009), que se refiere a la habilidad estratégica de diseñar políticas y proyectos de carácter integrado ajustados a la realidad local. El tercero, con la *europaización del proceso de elaboración de las políticas* (Radaelli, 2003), referido a la capacidad de integrar los principios de seguimiento, evaluación y partenariado en el conjunto de la Administración a nivel doméstico.

2.2. *Capacity-building*: definición, objetivo y herramientas

Reconocida la importancia de la capacidad institucional como factor de éxito de las políticas, la cuestión que se plantea a continuación es cómo puede reforzarse dicha capacidad. El fortalecimiento o la construcción de capacidad institucional (*capacity-building*) no solo es uno de los conceptos más relevantes abordados por la literatura sobre políticas públicas (El-Taliawi y Van der Wal, 2019) sino también por la CE, que ha impulsado una política explícita de capacitación o profesionalización en diversos ámbitos, especialmente en materia de cohesión (CE, 2014) y de contratación pública (CE, 2017).

De hecho, uno de los Objetivos Temáticos de la Política de Cohesión de la UE en el periodo 2014-2020 (Objetivo Temático 11) fue, precisamente, «mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública» (artículo 9, Reglamento de Disposiciones Comunes) con el fin de «crear instituciones estables y previsibles, pero también lo suficientemente flexibles como para reaccionar a los numerosos desafíos de la sociedad, abiertas al diálogo con el público y capaces de presentar nuevas soluciones políticas y ofrecer mejores servicios»³. Las inversiones acometidas bajo este objetivo pretendían impulsar procesos organizativos más eficientes, una gestión más moderna y funcionarios motivados y capacitados para desarrollar la capacidad administrativa.

Entre las *herramientas formales* que promueven el fortalecimiento de la capacidad se encuentran la formación (*training*), que es la más típica y extendida; el reclutamiento (*staffing*); las redes de aprendizaje (*networking*); la introducción de innovaciones procedimentales y estándares (*procedural innovations and standards*); y las innovaciones institucionales (*institutional innovations*). Todos estos instrumentos persiguen tanto mejorar las prácticas de gestión siguiendo los presupuestos de la NGP, como transformar las relaciones institucionales y de poder para generar conocimiento y acuerdos innovadores de gobierno (Busetti y Pacchi, 2014, p. 17).

Ahora bien, junto a estas herramientas también existen otras de carácter *informal* como las redes sociales de asesoramiento entre pares (Siciliano, 2017). Nuestra hipótesis es que este tipo de canales de capacitación informal, basados en relaciones interpersonales, tienden a surgir y a ser los preferidos en ambientes con una *alta demanda* de información (ya sea por la complejidad técnica de la materia o por su novedad), donde existe una *experiencia previa de interacción* y donde los *canales formales de capacitación* resultan *insuficientes* (ya sea porque no existen o porque resultan inadecuados para las necesidades del servicio).

³ Más información sobre el objetivo en este enlace: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/themes/better-public-administration/

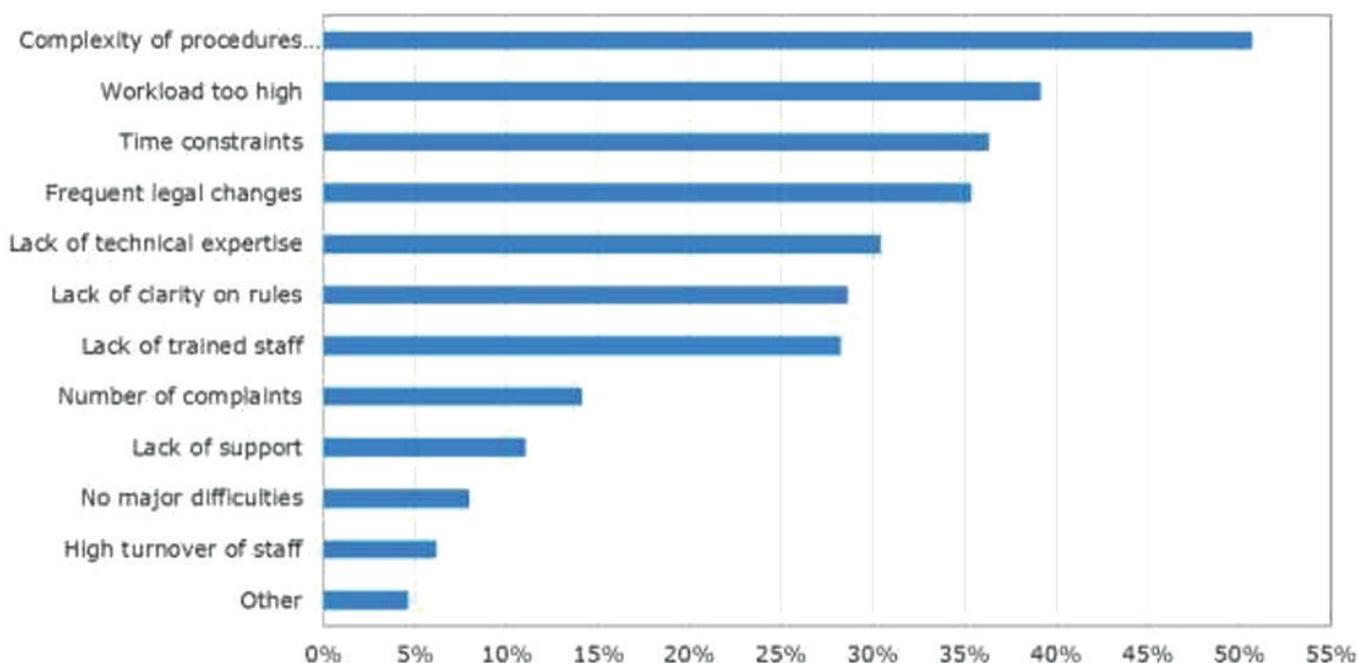
3. LA IMPORTANCIA DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y DE SU REFORMA EN ESPAÑA

La contratación pública (*public procurement*) se refiere al proceso mediante el que los contratos de suministro, servicios y obras públicas son adjudicados por entidades públicas contratantes a operadores externos tales como empresas del sector privado (CE, 2016). Como se mencionó, una de las estrategias promovidas por la NGP para aumentar la eficacia, la eficiencia y la calidad del servicio era la externalización (*outsourcing* o *contracting-out*), que consiste en la contratación de una parte de los servicios que presta una organización pública a través de agentes externos, con o sin ánimo de lucro (Fernández, 2003).

Como resultado, la externalización implica el aumento del peso de los «gestores» sobre los «administradores» (o «administrativos») y, por tanto, un cambio en el rol de la Administración que exige «dar más importancia a las funciones de control y seguimiento sobre las tareas meramente administrativas» (Reynaers et al., 2021, p. 84). En este sentido, si la externalización no se acompaña de una mejora de las competencias profesionales de los empleados públicos para asumir el rol de gestores de contratación, su mera introducción no tiene por qué derivar en una mejora de la eficacia, la eficiencia y la calidad del servicio.

En estudios encargados por la CE, los empleados de este sector en los distintos Estados miembros identifican una serie de problemas que pueden tener un alcance mayor en un nivel de Administración más vulnerable como el local. Entre los principales destacan, por orden de importancia, la complejidad de los procedimientos (a gran distancia del siguiente), la elevada carga de trabajo, la brevedad de los plazos y los frecuentes cambios normativos.

FIGURA 1. PRINCIPALES DIFICULTADES IDENTIFICADAS POR LOS PROFESIONALES DEL SECTOR DE LA CONTRATACIÓN



Fuente: Comisión Europea (2016, p. 53).

En la figura anterior se confirma que la contratación pública es un sector muy complejo, con un elevado nivel de exigencia técnica (también ética) y una alta carga de trabajo, donde además interviene una gran variedad de actores a lo largo del proceso de contratación y se producen cambios normativos frecuentes⁴. Al mismo tiempo, se trata de un sector con un carácter estratégico para la buena gestión de las inversiones

⁴ Esto se observa en el caso español, donde se ha producido una reforma de tipo estructural (LCSP) y otra de tipo coyuntural (Real Decreto-ley 36/2020).

y del dinero público, siendo el canal a través del que se genera aproximadamente el 20 % del PIB de la UE (CE, 2016). Sin embargo, es un ámbito en el que se han observado deficiencias atribuidas, en gran medida, «a la falta de una capacidad administrativa suficiente en términos de recursos humanos, sistemas y herramientas y estructuras de gobernanza» (CE, 2016, p. 7). Por ello, la Comisión Europea (2017) recomienda impulsar una política de profesionalización de la contratación pública para garantizar un uso eficiente de los fondos públicos.

Por otra parte, aunque la contratación pública es un sector muy expuesto a las dinámicas de *europización*, de modo que los principios, procedimientos y reglas que ordenan esta materia a nivel comunitario tienen un gran impacto a nivel nacional (Huber, P. M., 2001; Gurakar y Gunduz, 2015), lo cierto es que éstos pueden chocar con las culturas de gestión y con la situación de las estructuras administrativas domésticas. En el caso de España, en aplicación de las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, se llevó a cabo una reforma del sector a través de la aprobación de LCSP, que estableció un nuevo marco jurídico de extraordinaria complejidad y extensión, que estuvo profundamente marcado por los casos de corrupción que salieron a la luz justo en el periodo anterior a su aprobación. Este hecho, aplicado al ámbito municipal, ha tenido una especial significación pues la literatura sobre el tema señala que los problemas de corrupción son mucho más frecuentes en este nivel de gobierno (Jiménez et al., 2012).

En respuesta a esta situación, la norma ha supuesto un reforzamiento de la fiscalización del gasto y de las relaciones con los entes prestadores del servicio, y trascurridos estos años hay consenso en que ha logrado su objetivo de combatir la corrupción, reforzando la integridad y la transparencia. Sin embargo, también ha implicado una ralentización de los procesos de contratación y una mayor rigidez en la interpretación de los contratos, que ha derivado en un aumento de la carga administrativa y en cuellos de botella (Reynaers et al., 2021).

TABLA 1. NORMAS QUE REGULAN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Norma	Influencia de la UE	Objetivos de la norma	Cómo afecta a la contratación pública	Medidas que inciden en la capacidad administrativa
Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).	Transposición de la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.	Mayor transparencia en la contratación pública y una mejor relación calidad-precio.	Reforzamiento de los controles; generación de cuellos de botella.	No se contemplan de forma expresa.
Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.	Facilitación de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).	Mayor eficacia en la implementación para la consecución de los objetivos vinculados a los proyectos incluidos en el PRTR; y facilitación de la absorción de los fondos.	Régimen excepcional de tramitación urgente (reducción de plazos y agilización del procedimiento).	Reorganización de los recursos del departamento/ organismos públicos; provisión de recursos materiales, organizativos y de personal; formación para el personal.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al tratamiento de la cuestión de la capacidad administrativa en las normas que regulan la contratación pública en España, la LCSP no incorpora de forma expresa herramientas de capacitación para hacer frente a estos nuevos requerimientos. Esta situación contrasta con el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁵, que prevé de forma específica en los artículos 23 y siguientes una serie de medidas para reforzar la capacidad administrativa (si bien con carácter temporal) en la gestión de los fondos.

Resulta, por tanto, muy llamativo el distinto encaje que ha tenido la cuestión de la capacidad administrativa en uno y otro caso, a pesar de que ambas normas se sustancian en la adaptación de la regulación de la contratación administrativa doméstica a los principios comunitarios. En la LCSP el foco se ha puesto en el control para reforzar la transparencia; mientras que, en el citado Decreto, el foco se ha puesto en la agilidad y flexibilidad para la absorción de los fondos europeos, de modo que la propia norma incorpora medidas que inciden de forma expresa en un reforzamiento de la capacidad administrativa tales como la formación, el reclutamiento y la reestructuración organizativa y procedimental.

4. LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA LOCAL

Del conjunto de las administraciones, la local emerge como la más vulnerable en términos de capacidad administrativa. En este sentido, a pesar de que la Política de Cohesión haya dedicado una atención específica a la construcción de capacidad, un informe del Comité de las Regiones (en adelante, CdR) concluye que los programas de *capacity-building* tienen un carácter marginal para la Administración local: «en el actual Marco Financiero Plurianual [referido al de 2014-2020], solo se está abordando el reforzamiento de la capacidad institucional de las autoridades locales y regionales de forma marginal y muchas de las oportunidades para dicho reforzamiento no han sido aun suficientemente explotadas. El próximo MFP acentuará tanto los desafíos como las oportunidades, pero, sobre todo, hará aún más difícil para las autoridades locales y regionales acceder a apoyo financiero para este reforzamiento» (CdR, 2018, p. 5). Las diferencias en los datos de inversión a este respecto en los distintos niveles de gobierno son abrumadoras, situándose en el 5% en el nivel local durante el periodo 2014-2020.

TABLA 2. FINANCIACIÓN DE APOYO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR TIPO DE BENEFICIARIO

Tipo de beneficiario	FSE 2007-2013	%	OT 11 2014-2020**	%
Nivel nacional/central	1.366.114.958	59	1.697.498.825	85
Nivel regional	175.604.757	8	157.013.655	8
Local/municipal	456.698.732	20	94.55.057	5
Sociedad civil/ONG	312.664.951	14	35.462.477	2
Total	2.311.082.398	100*	1.894.480.014	100

* Redondeado. ** A 31-03-2017.

Fuente: Traducción propia. EUPACK task 3, citado en Comité de las Regiones (2018, p. 46).

En el ámbito español, como se ha visto, la LCSP no prevé medidas específicas para el reforzamiento de la capacidad administrativa de los gestores de contratación. El Real Decreto-ley 36/2020, sí las contempla; no obstante, tienen un carácter temporal y no están específicamente previstas para el ámbito local. Este es el contexto en el que deben entenderse las valoraciones que realizan los gestores de contratos entrevistados que serán reproducidas a continuación.

⁵ El Capítulo III del Título IV del Decreto está dedicado a las especialidades en materia de contratación administrativa, con el fin de agilizar su tramitación.

4.1. Necesidades de fortalecimiento de la capacidad administrativa de los gestores de contratos en el contexto de la LCSP

La reforma de la contratación en el sector público introducida por la LCSP se ha traducido en un reforzamiento de los controles: «todo está infinitamente más controlado» [entrevistado 11]. Sin embargo, éste no se ha visto acompañado del correspondiente reforzamiento de los recursos necesarios para realizar un seguimiento adecuado de la contratación pública en el ámbito local, al que la norma no reconoce ni su singularidad ni su diversidad. Se trata de una queja de los gestores de la contratación local, que no debe ser ignorada en tanto que es el sector donde, en términos comparados, se realiza un mayor número de licitaciones, si bien es el menor en términos de importe económico licitado (OIReScon, 2020).

Algunos de los gestores de contratos entrevistados incluso llegan a hablar de un énfasis desmesurado en los aspectos legales y procedimentales y de una interpretación excesivamente rígida de los mismos. Esto tiene como consecuencia la ralentización de la gestión, que no solo es causada por el aumento de la complejidad de la tramitación, sino también por las dudas sobre la forma en que la nueva ley debe aplicarse: «Hay un atasco general en todas las Administraciones. Desde los pliegos se dan cien mil vueltas, no salen a nivel jurídico, tienen un montón de versiones. Se va atascando la gestión y todo eso al final está creando un cuello de botella bastante potente» [entrevistado 4].

La mayor complejidad de la elaboración de los pliegos, la exigencia de canalizar las licitaciones a través de plataformas digitales o la propia dificultad para interpretar la ley son solo algunos de los aspectos que hacen que estas entidades locales se encuentren en situación de desventaja: «en lo que estamos hablando el derecho contractual público, es un derecho muy difícil, muy específico, y que normalmente no recibe la atención ni la formación por parte del Ayuntamiento que deberíamos recibir» [entrevistado 1].

El aumento de carga de trabajo que deben afrontar las unidades implicadas en la gestión de contratos debe ser puesta en relación con el volumen y la composición de las plantillas de los ayuntamientos: «En el capítulo del personal es muy difícil conseguir avances. La crisis de hace diez años fue utilizada en muchas Administraciones, y en concreto en este Ayuntamiento, para eliminar. O sea, no solo no ampliar, sino para reducir el personal interno disponible» [entrevistado 13]. La alta tasa de interinidad, que afecta tanto a la categoría de personal funcionario como laboral, y que caracteriza todos los niveles de la administración en España, ha sido tildada como un «problema grave», que «se concentra en comunidades y ayuntamientos» (Gordo, 2020, p. 176). A esta situación se ha llegado, en gran medida, por el efecto de la tasa de reposición mínima (o incluso «0») impuesta durante los años de la crisis, que ha limitado el margen de renovación de la función pública y a la que han hecho referencia varios de los entrevistados: «Un municipio pequeño a lo mejor no tiene ningún técnico. Tiene un habilitado nacional, que igual hace de secretario, de interventor, y ya está. Entonces, ¿cómo va a sacar un Ayuntamiento pequeño un contrato ahora mismo, con la complejidad de la nueva LCSP y sin técnicos? Es inviable» [entrevistado 4].

Junto a ello, otro aspecto relevante está relacionado con el sistema de reclutamiento y la composición de los equipos implicados en la gestión de contratos, donde existe un desequilibrio entre conocimiento técnico y capacidades o habilidades de gestión, un ámbito en el que los ayuntamientos van por detrás en comparación con otras administraciones (Reynaers et al., 2021).

4.2. Aprendizaje organizativo en la contratación pública local

Como se ha visto, la contratación pública es un ámbito en el que la capacidad administrativa juega un papel clave, no solo para un correcto desarrollo de la gestión de los contratos sino para el alcance de los objetivos de las políticas. Las herramientas de capacitación pueden tener un carácter formal (manuales, plantillas, formación, unidades, reuniones periódicas, etc.) o informal (canales o redes sociales de asesoramiento). Estas últimas emergen en el contexto de las tareas cotidianas relacionadas con el desarrollo del trabajo (Le Clus, 2011). A través de la aplicación de estas herramientas se persigue generar aprendizaje organizacional y transferencia de conocimiento que redunde en una mejora de la capacidad administrativa y, por tanto, de la gestión de los recursos para el alcance de los objetivos de la política pública.

Una definición amplia de aprendizaje organizativo es la que proporciona Huber, G. P. (1991), quien entiende que una organización aprende si cualquiera de sus unidades adquiere un conocimiento que reconoce como potencialmente útil para la organización. En este sentido, solo habrá un verdadero aprendizaje organizacional si se produce una transferencia del aprendizaje desde el individuo a la organización en su conjunto. Por su parte, Hager (2001) puntualiza que el aprendizaje puede ser entendido como proceso y como

producto; y Le Clus (2011) que el aprendizaje puede ser formal o informal. En este último tipo, el ambiente de trabajo funciona como un contexto de práctica social donde tienen lugar interacciones que generan una dinámica de aprendizaje conocida como «workplace learning».

4.2.1. Valoración de las herramientas y canales de capacitación para los gestores de contratos públicos locales

En el sector de la contratación local española se evidencia la falta de herramientas formales y de mecanismos estructurados de aprendizaje. De hecho, como se ha señalado, la LCSP no contempla medidas específicas para reforzar la capacidad administrativa en la gestión de contratos. Esto se confirma a través de las manifestaciones de los entrevistados cuando señalan que el intercambio de información «no está institucionalizado, pero debería hacerse» [entrevistado 11] o que «de forma reglada no hay nada. Todo está basado en las buenas relaciones, pues como en todo» [entrevistado 10]. De ello se deduce que impera una práctica contingente, de ir aprendiendo «sobre la marcha», apoyada en las relaciones interpersonales: «Naturalmente yo más o menos sé quién hace mejor los pliegos y quién no. Yo de una manera indirecta les remito» [entrevistado 10].

Asimismo, respecto a la frecuencia del intercambio de información, varios entrevistados hicieron referencia a una disminución de las oportunidades de contacto entre gestores de diferentes municipios con el paso del tiempo. Son varios los gestores que señalan que antes se reunían más para intercambiar información. La carga de trabajo, sumada a la ausencia de oportunidades de interacción formalizadas, podrían explicar este resultado: «Antes era más frecuente, ahora digamos que con la carga de trabajo que tenemos todos, pues casi aprovechas los seminarios, las jornadas, los congresos, cuando puedes ir a alguno de ellos y haces una puesta en común» [entrevistado 5]. Esta cuestión es relevante porque los estudios sobre aprendizaje organizativo parten de la premisa de que el aprendizaje organizativo tiene lugar a través del diálogo y la interacción entre individuos (Siciliano, 2017, p. 3).

En este contexto emerge que la alternativa privilegiada de capacitación en el sector de la contratación pasa por estrategias y canales de carácter informal. De hecho, los propios entrevistados confirman que lo natural es ver qué han hecho otros: «Nos formamos mucho de la experiencia de los demás» [entrevistado 2]. Se trata de un intercambio más transversal y sectorial, fundamentalmente entre pares.

4.2.2. Las herramientas informales como factor principal de capacitación

La dimensión de las relaciones interpersonales resulta fundamental para entender las dinámicas de aprendizaje en una organización. Pero las investigaciones en este campo suelen centrarse más bien en la interacción entre organizaciones y grupos, más que en los mecanismos individuales que generan aprendizaje organizativo. Además, existen pocos trabajos que exploren esta dimensión micro de los lazos interpersonales para el aprendizaje en el sector público. De hecho, la mayoría de trabajos publicados o se centra en organizaciones del sector privado o no hace mención a las especificidades del sector público (Marsick, 2006; Le Clus, 2011). Una de las pocas investigaciones empíricas que adopta la perspectiva micro y para el sector público es el estudio realizado por Siciliano (2017) sobre las redes sociales de asesoramiento (*Advice Networks*) en el ámbito de la educación a nivel local.

El análisis de las herramientas informales de capacitación resulta pertinente en el sector de la contratación pública local porque, como anticipamos, nuestra hipótesis es que este tipo de canales de capacitación y aprendizaje basados en las relaciones interpersonales tienden a surgir y a ser los preferidos en ambientes con una *alta demanda* de información, donde existe una *experiencia previa de interacción* y donde los *canales formales de capacitación* resultan *insuficientes*. Estas circunstancias concurren en el sector de la contratación pública local.

En la siguiente tabla se resumen los principales instrumentos y la finalidad del intercambio de información entre gestores de contratos públicos a nivel local, tal y como nos la han relatado nuestros entrevistados. Como puede observarse, hay un predominio de herramientas informales como son los *chats*, las reuniones puntuales, las visitas de campo o las llamadas por teléfono a compañeras y compañeros. Ahora bien, también es cierto que se observan diferencias por tipos de servicios, siendo mayor la interacción a través de estos instrumentos en los servicios sociales en comparación con el resto de servicios analizados. De hecho, uno de los canales más utilizados para obtener información es un chat en la aplicación

Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), que permite intercambiar información entre gestores de contratos de servicios sociales: «en servicios sociales, tenemos una web común donde estamos todos los compañeros de servicios sociales de los municipios de Comunidad de Madrid» [entrevistado 14]. En este sentido resulta interesante observar cómo los técnicos han sabido aprovechar la funcionalidad del SIUSS, que no es una aplicación diseñada para fortalecer la capacitación en materia de contratación pública⁶.

TABLA 3. INSTRUMENTOS Y FINALIDAD DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA LOCAL

Área de servicio	Canal/instrumento	Finalidad
Servicios sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Chat (aplicación informática SIUSS). • Reunión puntual. • Visitas de campo a otras organizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aclaración de dudas (p. ej., interpretación de pliegos). • Asesoramiento. • Intercambio de pliegos (modelos). • Información sobre las empresas del sector. • Configuración de equipos humanos en la administración (perfiles). • Adaptación de cambios (p. ej., convenio). • Evaluación y valoración. • Seguimiento del presupuesto. • Mostrar cómo se trabaja o aprender de los demás.
Obras, infraestructuras, medioambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Charlas, jornadas, congresos organizados por entidades externas (colegios profesionales, FEMP, etc.). • Seminarios. • Almuerzos organizados. • Llamadas por teléfono a compañeros. • Plataforma de contratación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aclaración de dudas (p. ej., interpretación de pliegos). • Intercambio de pliegos (modelos). • Intercambio de ordenanzas (modelos).
Contratación	<ul style="list-style-type: none"> • Chat (INAP). • Resoluciones de tribunales administrativos. • Reunión puntual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aclaración de dudas. • Control jurídico (p. ej., inclusión de cláusulas, modificación de criterios de ponderación, etc.).

Fuente: Reynaers et al. (2021, p. 166).

En segundo lugar, si se tiene en cuenta el perfil de los gestores, emergen diferencias entre los técnicos de los servicios específicos y los técnicos de contratación. Mientras que los primeros acuden mucho más a los canales informales, los jefes de contratación parecen tener menos necesidad de acudir a estas redes de intercambio: «No nos miramos mucho en el ombligo ajeno» [entrevistado 11]. De hecho, tienden más a obtener información, que a intercambiarla y lo hacen a través de canales como puede ser el chat del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) o las resoluciones de los tribunales administrativos. Esta diferencia entre perfiles se explica porque en materia de contratos predomina un enfoque eminentemente técnico-jurídico (centrado en el control y la fiscalización) más que técnico-sustantivo del servicio (centrado en las características singulares de los servicios y en sus objetivos), lo que encaja con la hipótesis planteada por Siciliano (2017) de que «aquellos que son expertos en un sector específico muestran una menor tendencia a buscar consejos y recomendaciones sobre ese sector» mientras que «quien demanda consejos en un sector específico muestran una mayor tendencia a buscarlos de otros que son expertos en ese sector» (p. 9).

⁶ El Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS) es una aplicación que permite la recogida de los datos básicos del usuario de los Servicios Sociales, información necesaria para realizar una intervención profesional como respuesta a una demanda social. Fue impulsado en 1994 por el entonces Ministerio de Sanidad y Política Social en colaboración con las Comunidades Autónomas.

CONCLUSIONES

Este trabajo ha realizado un análisis de la capacidad institucional y de su importancia como factor de éxito para la implementación de las políticas públicas poniendo el foco en el ámbito de la contratación pública. Concretamente, se ha centrado en la capacidad de las administraciones municipales, examinando la gestión y seguimiento de los contratos públicos a través de la experiencia de los agentes implicados en este proceso. Consideramos que la información, proveniente de gestores de municipios situados en la Comunidad de Madrid, puede ser extrapolable a otros casos puesto que los gestores no refieren su experiencia a situaciones específicas de su territorio sino al contexto político-administrativo nacional.

Abordar este tema resulta crucial en un momento en que las Administraciones locales están llamadas a ejecutar una parte relevante de los fondos *Next Generation EU* y tendrán que hacerlo fundamentalmente a través de la externalización de contratos de obras y servicios y la gestión de subvenciones. De que sean capaces de hacerlo eficaz y eficientemente dependerá, en parte, el éxito de la recuperación social y económica. Por ello, generar conocimiento sobre los retos y límites a los que se enfrentan estas organizaciones para actuar eficientemente y explorar las vías para una buena gestión del aprendizaje organizativo adquiere hoy una enorme relevancia.

Entre los hallazgos más destacables desde un punto de vista teórico, hemos constatado la preocupación en la academia y en organizaciones internacionales y supranacionales por los desafíos derivados de capacidad institucional en general y la capacidad administrativa en particular. Son muy numerosos los trabajos e investigaciones encaminados a acuñar conceptos, identificar ejes de intervención y herramientas para mejorar la *capacity-building* de las instituciones a nivel formal. Sin embargo, la reflexión en torno a las herramientas informales a través de las que también se produce el aprendizaje organizativo y la transferencia de conocimiento emerge como un ámbito muy poco explorado, pero de creciente interés (Marsick, 2006), entre otras razones porque si el aprendizaje informal surge en el marco de las actividades cotidianas en el lugar de trabajo, es esperable que este tipo de conocimiento se produzca con más frecuencia que con las herramientas formales (Le Clus, 2011, p. 370).

En este sentido, la utilización de este tipo de herramientas informales en la experiencia de la contratación pública local española no solo justifica que se preste una mayor atención a este tipo de prácticas en el sector público, sino que, además, permite confirmar nuestra hipótesis de que los canales de capacitación informal, basados en relaciones interpersonales, tienden a surgir y a ser los preferidos en ambientes con una *alta demanda de información*, donde existe una *experiencia previa de interacción* y donde los *canales formales de capacitación resultan insuficientes*.

Por otra parte, destaca también la atención particular a las Administraciones locales, que emergen como las más vulnerables en términos de capacidad administrativa. En este sentido, la CE ha puesto especial atención a la cuestión en su discurso, al señalar que la dimensión administrativa de la capacidad institucional es un prerrequisito para el desarrollo territorial y para la gestión eficaz de los fondos de su Política de Cohesión. Sin embargo, los datos arrojan que en la práctica, en términos comparados, es el nivel de administración que menos recursos económicos ha recibido para capacitación en el contexto de dicha política durante el periodo 2014-2020.

El análisis confirma que la Administración local es muy vulnerable en términos de capacidad administrativa como consecuencia, entre otros, de factores estructurales asociados al volumen y a la composición de las plantillas. Esto, junto con el hecho de que la contratación pública se ha convertido en un sector extremadamente complejo, supone una amenaza de cara a la gestión de los fondos de recuperación europeos. El elevado nivel de exigencia técnica, la variedad de los actores que intervienen a lo largo del proceso de contratación y la situación de aumento de la carga burocrática tras la última reforma legislativa obstaculizan una gestión local eficiente. Además, la legislación parece no estar reconociendo la singularidad y la diversidad del gobierno local pese a ser el sector en donde se producen un mayor número de licitaciones. Por ello, la queja generalizada de los gestores municipales sobre el aumento de la carga administrativa que la LCSP ha introducido en los procesos no puede ser ignorada.

En este escenario, es preciso reforzar los canales de capacitación y promover activamente el aprendizaje organizativo y la transferencia de conocimiento. Sin embargo, se produce la paradoja de que las oportunidades para este aprendizaje son cada vez más escasas justo cuando más se necesitan. Por un lado, se detecta una ausencia de oferta de mecanismos estructurados de aprendizaje en el sector de la contratación local española. Por otro lado, las actuales condiciones de mayor complejidad de los procesos y mayor carga burocrática a las que se enfrentan los gestores les dificulta la participación en actividades de formación. Ante ello, cobran fuerza las herramientas informales como factor principal de capacitación. Reuniones puntuales,

chats, visitas de campo o llamadas de teléfono a compañeros proliferan y predominan como estrategias para hacer frente a las dudas, retos o dificultades que se encuentran en su día a día. En la medida en que estas estrategias les permitan superar obstáculos y avanzar hacia una buena implementación deben ser bienvenidas. Sin embargo, a pesar de ser un signo de gran resiliencia, debemos ser conscientes de que se asientan sobre relaciones personales y, por tanto, tienen también sus límites de cara a una buena gestión de los fondos de recuperación de la UE.

ANEXO

TABLA 4. ELENCO DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Número	Cargo*
1	Subdirector de servicios sociales
2	Técnica de servicios sociales
3	Jefe de servicios sociales
4	Director de medioambiente
5	Director de medioambiente
6	Técnica de medioambiente
7	Técnica de medioambiente
8	Gestor empresa privada de servicios sociales
9	Responsable empresa privada de servicios sociales
10	Jefe de medioambiente
11	Jefe de contratación
12	Jefe de servicios culturales
13	Jefe de obras e infraestructuras
14	Jefa de servicios sociales
15	Técnico de parques y jardines
16	Jefe de obras públicas
17	Jefa de contratación
18	Director de servicios sociales

* Para poder garantizar el anonimato de los entrevistados hemos adaptado la descripción del cargo de los entrevistados en algunos casos.

Fuente: Reynaers et al. (2021, p. 222).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ávila Cano, E. (dir. y coord.), Merino Estrada, V. y Ortega Jiménez, P. (2019). *Manual de remunicipalización de los servicios públicos del agua*. Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS). <https://www.aeopas.org/trabajos-y-proyectos/remunicipalizacion-del-agua/>
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations (Barca Report)* [Informe independiente elaborado a petición de Danuta Hübner, Comisaria de Política Regional]. Comisión Europea. https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en
- Busetti, S. y Pacchi, C. (2014). Institutional Capacity for EU Cohesion Policy: Concept, Evidence and Tools that matter. *disP - The Planning Review*, 50(4), 16-28. <https://doi.org/10.1080/02513625.2014.1007657>

- Casado Maestre, V., Huete García, M. A., Merinero Rodríguez, R. y González Medina, M. (2018). La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, 124-142. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10487>
- Comisión Europea (CE) (2001). *Libro Blanco sobre la gobernanza*. Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea – Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final. Diario Oficial C 287 de 12-10-2001]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A10109>
- Comisión Europea (CE) (2014). *Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building*.
- Comisión Europea (CE) (2016). *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds*. Dirección General de Política Regional y Urbana. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1082259-0202-11e6-b713-01aa75ed71a1>
- Comisión Europea (CE) (2017). *Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión de 3 de octubre de 2017 sobre la profesionalización de la contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32017H1805>
- Comité de las Regiones (CdR) (2018). *Administrative capacity of local and regional authorities: Opportunities and challenges for structural reforms and a more effective European economic Governance*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/89b9661c-f849-11e8-9982-01aa75ed71a1>
- Demmke, C. (2006). Governmental, Organisational and Individual Performance. Performance Myths, Performance «Hype» and Real Performance. *EIPAScope*, 2006(1), 4-11. http://aei.pitt.edu/6370/1/Scop06_1_1.pdf
- El-Taliawi, O. G. y Van Der Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: an agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, 2(3), 243-257. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916>
- Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, 69(6), 1007-1020. <http://www.jstor.org/stable/40469017>
- Fernández Díez, E. (2003, 17 de noviembre). *Tipología de la gestión de los servicios en el Ayuntamiento de Madrid* [II Curso de Dirección Pública Local]. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fundació Carles Pi i Sunyer (2018). *Les remunicipalitzacions en els municipis espanyols majors de 50.000 habitants. Memòria de projecte y resultats*. Centro de recursos sobre remunicipalización de servicios públicos. <https://remunicipalitzacions.com/es/documents/per-tematica/resultats-questionari-majors-de-50000-habitants>
- González Medina, M. y Huete García, M. A. (2020). Real innovation in urban planning? Assessing the institutional capacity in the frame of the integrated sustainable urban development programmes. *European Planning Studies*, 28(6), 1139-1160. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1675601>
- Gordo González, L. (2020). La gestión del personal interino en la Administración local: derechos y deberes. *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 165-203.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)
- Guest, G., Bunce, A., y Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field methods*, 18(1), 59-82. <https://doi.org/10.1177%2F1525822X05279903>
- Gurakar, E. C. y Gunduz, U. (2015). *Europeanization and De-Europeanization of Public Procurement Policy in Turkey: Transparency versus Clientelism*. Palgrave Pivot.
- Hager, P. (2001). Workplace judgement and conceptions of learning. *The Journal of Workplace Learning*, 13(7/8), 352-359. <https://doi.org/10.1108/EUM0000000006123>
- Hildebrand, M. E. y Grindle, M. S. (1997). *Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done? Getting Good Government*. Harvard University Press.
- Huber, G. P. (1991). Organizational Learning: the contributing processes and the literatures. *Organization Science*, 2(1), 88-115. <https://doi.org/10.1287/orsc.2.1.88>
- Huber, P. M. (2001). The Europeanization of Public Procurement in Germany. *European Public Law*, 7(1), 33-49.
- Jiménez, F., Villoria, M., y García-Quesada, M. (2012). Badly designed institutions, informal rules and perverse incentives: Local government corruption in Spain. *Lex localis*, 10(4), 363-381. [https://doi.org/10.4335/10.4.363-381\(2012\)](https://doi.org/10.4335/10.4.363-381(2012))
- Le Clus, M. (2011). Informal learning in the workplace: A review of the literature. *Australian Journal of Adult Learning*, 51(2), 355-373.
- Marsick, V. (2006). Informal Strategic Learning in the Workplace. En J. N. Streumer (ed.), *Work-Related Learning* (pp. 51-69). Springer.
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) (2020). *Informe Anual de la Contratación Pública de España*. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2020/ias-2020.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008). *OECD Public Management Reviews: Ireland 2008. Towards an Integrated Public*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264043268-en>
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*. Addison-Wesley Pub.

- Painter, M. y Pierre, J. (eds.) (2005). *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: how Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. University of California Press.
- Rama, J., Reynaers, A.-M., Navarro, C. y González Medina, M. (2020). Los servicios públicos locales: calidad, externalización y control. *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 231-253.
- Reynaers, A. M., Navarro, C., González Medina, M. y Rama, J. (2021). *La externalización de servicios públicos a nivel local. Experiencias, competencias y desafíos de la gestión de los contratos* (1.ª ed.) (Serie Innovación Administrativa). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Radaelli, C. M. (2003). The Europeanization of Public Policy. En K. Featherstone y C. M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization* (pp. 27-56). Oxford University Press.
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134. <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1065>
- Siciliano, M. D. (2017). Ignoring the Experts: Networks and Organizational Learning in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 104-119. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw052>
- Smeriglio, A., Bachtler, J., De Francesco, F., Olejniczak, K., Thomson, R. y Śliwowski, P. (2015). *Administrative capacity building and EU Cohesion Policy. Paper 1: Literature Review*. European Policies Research Centre. University of Strathclyde. <https://institute.eib.org/wp-content/uploads/2016/10/wp1-litreview.pdf>
- Van Meter, K. M. (1990). Methodological and Design Issues: Techniques for Assessing the Representatives of Snowball Samples. *NIDA Research Monograph*, 98, 31-43.
- Wu, X., Ramesh, M. y Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171, <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

GAPP, número 29, julio de 2022

Sección: BLOQUE II: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y EJECUCIÓN DE FONDOS EUROPEOS

Recibido: 25-02-2022

Aceptado: 08-06-2022

Publicado: 14-07-2022

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11059>

Páginas: 103-120



Referencia: Palau Roque, A. M. y Moreno, Y. (2022). El papel del Parlamento en la mejora de la capacidad administrativa: evolución del control político de la administración y de su participación en el diseño y análisis de políticas públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 103-120. <https://doi.org/10.24965/gapp.11059>

El papel del Parlamento en la mejora de la capacidad administrativa: evolución del control político de la administración y de su participación en el diseño y análisis de políticas públicas ¹

The role of the Parliament in the improvement of administrative capacity: evolution of political oversight of public administration and its participation in the design and analysis of public policies

Palau Roque, Anna M.
Universidad de Barcelona (España)
<https://orcid.org/0000-0002-3473-1114>
apalau@ub.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora Agregada Serra Húnter en la Universidad de Barcelona y miembro del Grupo de investigación Q-Dem (www.q-dem.com). Su investigación se centra en el análisis del comportamiento parlamentario, el proceso legislativo y las políticas públicas. Es autora de dos libros y de diversos artículos publicados en revistas nacionales e internacionales, entre otras, *European Union Politics*, *Parliamentary Affairs*, *Legislative Studies*, *Comparative Political Studies*, *West European Politics*, *Journal of Legislative Studies*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* y *Revista Española de Ciencia Política*.

Moreno, Yaiza
Universidad de Barcelona (España)
<https://orcid.org/0000-0002-4344-8652>
yaizamoreno@ub.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Graduada en Filosofía (2020) y Graduada en Derecho (2022) por la Universidad de Barcelona. Becaria de Colaboración del Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad de Barcelona (2019-2021).

RESUMEN

La literatura enfatiza la importancia de reforzar la capacidad administrativa de los Estados para garantizar un uso eficiente de los fondos europeos. En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado en España para distribuir los fondos europeos del programa Next Generation EU, este artículo analiza cómo puede el Parlamento español contribuir a mejorar esta capacidad administrativa. Se argumenta que puede contribuir en dos aspectos. En primer lugar, reforzando los mecanismos de rendición de cuentas

¹ Queremos agradecer a los evaluadores anónimos y al Consejo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

del aparato administrativo. En segundo lugar, fomentando la participación de autoridades y funcionarios en el diseño y análisis de políticas públicas. Con el objetivo de explorar cómo el Parlamento ha desarrollado estas funciones, el artículo analiza la actividad de control parlamentario sobre las Administraciones Públicas entre 1979 y 2019, mediante el estudio de las preguntas orales introducidas en el Pleno y en Comisión. También se tienen en cuenta todas las comparecencias en Comisión de autoridades y funcionarios para el período 1986-2019. Los resultados muestran, por un lado, que el control político sobre las administraciones es bajo y, si bien se ha diversificado respecto a la década de los ochenta, ha disminuido de manera significativa a lo largo del tiempo. Por otro lado, la participación de autoridades y funcionarios en el diseño y análisis de políticas públicas, se circunscribe mayoritariamente a aspectos económicos y presupuestarios, y se desarrolla a través de cargos con un claro perfil político, más que técnico.

PALABRAS CLAVE

Capacidad administrativa; control político; rendición de cuentas; Parlamento; Administración Pública; funcionarios.

ABSTRACT

The literature emphasizes the importance of strengthening the administrative capacity of States to guarantee an efficient use of EU funds. In the context of the Spanish Plan of Recovery, Transformation and Resiliency to distribute Next Generation EU funds, this article explores the role of the Spanish parliament in the improvement of this administrative capacity. We argue that it can contribute in two ways. First, reinforcing the accountability of public administration. Second, promoting the participation of authorities and public officials in the design and analysis of public policies. With the goal to explore how the parliament has developed these functions, the article analyzes the parliamentary control activity on public administrations during the period 1979-2019, based on the study of parliamentary questions introduced in plenary sessions and committees. It also take into account all the parliamentary appearances of public officials and authorities for the period 1986-2019. Results illustrate, on the one hand, that political control on public administrations is very low and, even if it has diversified compared to the eighties, it has significantly decreased over time. On the other hand, the participation of public officials and authorities takes place mainly on economy and budget issues, and through posts of political confidence, more than with a technical profile.

KEYWORDS

Administrative capacity; political oversight; accountability; Parliament; Public Administration; public officials.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. MARCO CONCEPTUAL. 2. DATOS Y METODOLOGÍA. 3. EL CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 3.1. EVOLUCIÓN TEMPORAL Y CONTENIDO TEMÁTICO. 3.2. DIFERENCIAS ENTRE GRUPOS PARLAMENTARIOS. 4. LA PARTICIPACIÓN DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS EN EL PROCESO DE DISEÑO Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 4.1. ALCANCE Y EVOLUCIÓN TEMPORAL. 4.2. CONTENIDO TEMÁTICO Y PERFIL DE LOS COMPARECIENTES. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado en España para distribuir los fondos europeos del programa *Next Generation EU*, contempla una amplia agenda de inversiones y reformas estructurales que implican a Administraciones de todos los niveles –estatal, autonómico y local–, además del sector privado. El Plan tiene cuatro ejes transversales, alineados con los que establece la Unión Europea: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. Desde su aprobación, han sido constantes las críticas de una parte de la oposición por el supuesto malbaratamiento y reparto arbitrario de las ayudas. El punto culminante de esta confrontación se vivió en el Congreso de los Diputados, con la polémica votación que permitió al Gobierno aprobar la reforma laboral, elemento clave en el plan de recuperación, y que permitirá a España solicitar el pago de una parte del Fondo en el primer semestre del año 2022. La polémica ha saltado incluso al ámbito judicial, con la interposición por parte de la

Comunidad de Madrid de un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, alegando que no se han seguido criterios objetivos para el reparto de las ayudas. Al margen de la intensa campaña política que se ha generado en torno al Plan, es de interés de Bruselas, del gobierno y, en general, de la sociedad y de los actores económicos, que se haga un uso eficiente de sus recursos.

Existe una amplia literatura que ha analizado los factores que contribuyen al alcance de resultados satisfactorios en la gestión e implementación de fondos europeos. La mayoría de los estudios se han centrado en el análisis de los fondos estructurales o de cohesión (ej. Bachtler y McMaster, 2008; Baun y Marek, 2008) con el objetivo de conocer qué explica que unos países hagan un uso más eficiente de los recursos que otros. Son diversas las variables que se han considerado, desde el impacto de la descentralización política (Charron et al., 2014) a la calidad de las instituciones (Rodríguez-Posé y Garcilazo, 2015), pero la mayoría de los estudios, coinciden en señalar la importancia de la capacidad administrativa de los Estados (Bachtler et al., 2013; Boeckhout et al., 2002; Hille y Knill, 2006; Milió, 2008; Sumpikova et al., 2004). En términos generales, el concepto de capacidad administrativa hace referencia a las características o atributos que debe tener la maquinaria administrativa de un Estado para funcionar de manera satisfactoria, principalmente en relación con la implementación de políticas públicas (Comisión Europea, 2020). La capacidad del aparato administrativo español se considera baja, entre otras razones, por la falta de recursos, los efectos de la corrupción, la politización de las estructuras o los incompletos procesos de modernización de la administración pública (Matsaganis et al., 2003; Arenilla 2017; Villoria y Jiménez, 2012). El objetivo de este artículo es explorar cómo, en este contexto, el Parlamento español puede contribuir a mejorar la capacidad administrativa del Estado, promoviendo un uso efectivo, eficiente y transparente de los fondos del Plan de recuperación.

Partimos de la premisa que el Parlamento puede llevar a cabo dos tareas importantes, en este sentido. En primer lugar, como institución en la que se lleva a cabo la función de control político, puede contribuir a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas del aparato administrativo. Es en el Parlamento donde el gobierno y la administración deben informar, explicar y justificar sus conductas, y la oposición vigilar y controlar las mismas. En el marco del Plan de Recuperación y del proceso de modernización que deberá abordar la Administración Pública, es fundamental que exista esta función de control político en la arena parlamentaria para garantizar la rendición de cuentas y el uso eficiente de los recursos. Este control, es especialmente importante si tenemos en cuenta que el Plan se ha articulado principalmente a través de normas que se han tramitado sin seguir el procedimiento legislativo ordinario, y a través de decretos-ley. Así, la primera parte de este artículo analiza las características del control parlamentario sobre las Administraciones Públicas (AA.PP) en España, desde 1979 hasta 2019. El objetivo es conocer la intensidad del control parlamentario, hasta qué punto se han producido cambios a lo largo del tiempo y si ha habido variaciones en el contenido de esta actividad de control, es decir, en las cuestiones relacionadas con las AA.PP sobre las que los parlamentarios han mostrado interés. ¿Aumenta el control político de la administración cuando el gobierno no tiene la mayoría absoluta en el congreso? ¿Se realiza de manera más intensa cuando se discuten en el Parlamento reformas legislativas relacionadas con la Administración? ¿Se han mantenido estables los temas que son objeto de control, o se han introducido recientemente en el debate nuevos asuntos?

En segundo lugar, el Parlamento puede mejorar la capacidad administrativa del Estado a través de las tareas de análisis político que desarrolla en el marco del diseño e implementación de políticas públicas, que ejerce mayoritariamente a través de las comisiones parlamentarias. Si bien el gobierno tiene un papel protagonista en el proceso de elaboración de políticas, el Parlamento es la institución donde se tramitan y aprueban las leyes y donde la oposición tiene la oportunidad –a través de las enmiendas legislativas– de introducir sus preferencias políticas y pronunciarse sobre las propuestas del ejecutivo. A través de las comparecencias parlamentarias, el Parlamento ofrece también la oportunidad de participar, aportando conocimiento e información para mejorar la toma de decisiones, a actores de dentro y fuera del gobierno. Teniendo en cuenta esta posibilidad, la segunda parte del artículo analiza las comparecencias parlamentarias llevadas a cabo entre 1986 y 2019 y, en concreto, se estudia hasta qué punto participan en ellas autoridades y funcionarios. El objetivo es conocer si existen actores de la administración que contribuyen, en sede parlamentaria, a la elaboración de políticas públicas o al escrutinio de aquellas que ya se están implementando. ¿Es más probable que se produzcan comparecencias durante gobiernos de minoría? ¿A qué tipo de actores, dentro de la administración, se invita habitualmente? ¿Predominan los cargos de confianza política? ¿Ha habido variaciones entre legislaturas?

En definitiva, este artículo pretende conocer las características del control parlamentario sobre las AA.PP en España, así como su participación en el proceso de diseño y análisis de políticas públicas para identificar, en su caso, eventuales mejoras que podrían llevarse a cabo en sede parlamentaria para garantizar una

gestión eficiente de los fondos europeos. El artículo se estructura del siguiente modo. En el primer epígrafe, se introduce el marco conceptual del trabajo. El objetivo es delimitar el concepto de capacidad administrativa y su relación con la actividad del Parlamento, e identificar algunas variables que pueden influenciar tanto la actividad de control como la participación de autoridades y funcionarios en el proceso político. En la siguiente sección, se describen los datos y la metodología utilizados para el análisis y, a continuación, se presentan los resultados. El análisis de las preguntas orales introducidas en el Pleno y en Comisión sobre cuestiones relacionadas con las AA.PP entre 1979 y 2019, pone de manifiesto que el control político es bajo y, si bien se ha diversificado incluyendo temas nuevos como la transparencia o el acceso a la información, ha disminuido de manera significativa a lo largo del tiempo. Por otro lado, el análisis de las comparecencias de autoridades y funcionarios demuestra que estas se producen mayoritariamente en relación con asuntos económicos y presupuestarios, y a través de cargos con un claro perfil político, más que técnico. Ni la actividad de control ni las comparecencias parecen estar influenciadas de manera significativa por cambios en el tipo de gobierno. El artículo concluye con un apartado de conclusiones donde se reflexiona sobre las implicaciones de estos hallazgos para el objeto de estudio.

1. MARCO CONCEPTUAL

El concepto de capacidad administrativa es difícil de operacionalizar y no existe un consenso en torno a su definición (ver Addison 2009 para una revisión de la literatura). De hecho, en muchas ocasiones se utiliza sin incluir una definición concreta del mismo. En la literatura, se ha conceptualizado haciendo referencia a la capacidad del sector público para poner en marcha programas que respondan a las demandas y necesidades de la población de manera eficaz y efectiva, sobre la base del consenso y la participación política (Bojórquez et al., 2015; Ospina, 2002; Savitch, 1998). El concepto es habitual en la literatura sobre fondos europeos, donde se asocia con tres dimensiones (Surubaru, 2017): 1) la capacidad institucional de los Estados, en referencia al diseño institucional, coordinación y rendición de cuentas de los organismos encargados de la gestión e implementación de los fondos; 2) la capacidad burocrática, entendida como la existencia de herramientas legales y administrativas necesarias para gestionar la absorción de los fondos; y 3) los recursos humanos, en referencia al número, calidad e incentivos de desarrollo profesional de las personas que trabajan en las instituciones gestoras de los fondos.

Si bien existen múltiples definiciones del concepto, todas ellas enfatizan la importancia de que el sistema político-administrativo cuente con mecanismos de rendición de cuentas (*accountability systems*). El propio Plan de recuperación incluye, entre las diez políticas palanca en las que se estructura, la modernización de la Administración Pública, sin la cual no es posible abordar una auténtica transformación de la economía y la sociedad. Entre otras medidas, se prevé impulsar un nuevo modelo de gobernanza más estratégico y con un seguimiento que permita una mejor rendición de cuentas del sector público. Existen mecanismos efectivos de rendición de cuentas cuando funcionan correctamente los sistemas de control financiero, internos y externos, pero también cuando operan los mecanismos de control judicial y político (Verheijen, 2000, p. 34). La rendición de cuentas ante la justicia cuando las actuaciones administrativas no se ajusten a la ley, la actividad de instituciones como el Defensor del Pueblo o la articulación de mecanismos efectivos de control parlamentario que, de forma regular realicen un escrutinio de las administraciones y los cargos públicos, son requisitos imprescindibles para que exista un sistema administrativo profesional y eficiente.

La literatura ha abordado ya el estudio de las variables que influyen en la actividad de control parlamentario. Las preguntas orales introducidas en el Pleno, realizan una importante función política y, por lo tanto, las motivaciones para introducir ciertos temas en la agenda están influenciadas por cambios en la politización de los problemas y la atención mediática (Chaqués-Bonafont et al., 2015; Vliegenthart y Walgrave, 2011; Vliegenthart et al., 2016). Las preguntas en Pleno son aquellas que alcanzan mayor visibilidad política y, por ello, son usadas por los grupos para lanzar mensajes a sus votantes (Chaqués-Bonafont et al., 2015; Palau, 2019). En consecuencia, podemos esperar que, cuando las cuestiones relacionadas con las AA.PP se politicen, se priorice la introducción de preguntas orales en el Pleno, con un contenido más simbólico; y en cambio, el debate de naturaleza más técnica, tienda a tener lugar a través de la actividad de control en Comisión. La actividad de control sobre las AA.PP puede estar también influenciada por las preferencias de los partidos. Por ejemplo, es probable que los partidos de centro-derecha se preocupen más por la eficiencia de las AA.PP que los partidos de izquierda, que pueden centrarse más, por ejemplo, en la estabilidad y condiciones laborales de los trabajadores públicos.

Sin duda, la ideología importa, pero debemos tener en cuenta también las limitaciones impuestas por el contexto institucional (Chaqués-Bonafont et al., 2015). Los diputados no tienen capacidad para introducir un número ilimitado de preguntas en las sesiones de control en el Pleno. Existe una cuota de preguntas que se atribuye a los grupos parlamentarios en función de su número de escaños. Así pues, para los grupos pequeños, introducir preguntas tiene un coste de oportunidad mayor que para los grupos grandes, que en general tendrán una agenda de control parlamentario más diversa, que incluirá asuntos de distinta naturaleza. Otra variable, de tipo institucional, que puede influenciar también la actividad de control parlamentario es el tipo de gobierno (Strøm et al., 2010). Podría argumentarse que el control político sobre las AA.PP puede ser más intenso en gobiernos de minoría, cuando una o varias formaciones políticas tienen capacidad para influenciar la mayoría parlamentaria. En estos casos, a los incentivos que ya tiene la oposición para llevar a cabo la actividad de control, se suman los del gobierno, que puede utilizar su cuota de preguntas para rendir cuentas ante una oposición que puede impedirle sacar adelante las iniciativas legislativas. En gobiernos de mayoría absoluta, en cambio, cuando la mayoría parlamentaria es solo expresión del partido que gobierna, este puede tener menos incentivos para rendir cuentas y realizar un escrutinio sobre el aparato administrativo que controla.

Además de promover mecanismos efectivos de rendición de cuentas, el concepto de capacidad administrativa se relaciona también con el de gobernanza, en el sentido de promover la participación de un número elevado de actores que intercambien recursos e información para tomar mejores decisiones. La capacidad administrativa o institucional del Estado se refuerza dando respuesta a las demandas y necesidades de la población de una manera eficiente y consensuada con los diferentes actores clave, prevaleciendo el interés general y el bienestar común (Bojórquez et al., 2015). Las comisiones legislativas tienen un papel fundamental en este proceso, al contribuir a generar conocimiento experto sobre los problemas públicos y reducir la incertidumbre asociada con distintas alternativas de políticas públicas (Gilligan y Krehbiel, 1990; Krehbiel, 2004). Para hacerlo, se apoyan en los recursos del propio Parlamento (juristas y personal a disposición de los grupos parlamentarios) pero también en recursos extraparlamentarios (Cross et al., 2021; Saalfeld y Strom, 2014). Estos proceden, principalmente, de la capacidad que tienen las comisiones de implicar a actores –grupos de interés, autoridades, funcionarios, etc.– a lo largo del proceso legislativo, y también en la fase de implementación de las leyes (Baumgartner y Leech, 2001; Beyers et al., 2008; Chaqués-Bonafont y Muñoz, 2016; Lisi y Muñoz, 2019).

El papel de los grupos de interés en el proceso legislativo y las comparecencias parlamentarias ha sido ampliamente analizado en la literatura. Para el caso español, Chaqués-Bonafont y Muñoz (2016) demuestran que los parlamentarios invitan más a grupos de interés a comparecer en el Parlamento durante gobiernos de minoría, cuando las comparecencias tienen una finalidad de control político. Argumentan que cuando el gobierno tiene la mayoría absoluta, este veta la celebración de comparecencias, especialmente aquellas sobre temas controvertidos que puedan tener un coste político. En cambio, las comparecencias que se producen en el marco del proceso legislativo, están menos sujetas a procesos de politización. Menos sabemos de las condiciones en las que se invita a funcionarios y otras autoridades. Su participación en el proceso político puede tener una clara dimensión política, ya sea por su participación en coaliciones de defensa (Sabatier, 1998) o por las alianzas que puedan crear con los grupos parlamentarios (Rourke, 1987), que les pueden invitar para dilatar la tramitación legislativa, o simplemente para que legitimen sus opciones políticas, especialmente en gobiernos de minoría. Cuando el gobierno no tiene mayoría absoluta es más probable que llame a autoridades y funcionarios para que aporten información que legitime sus políticas, creando los consensos necesarios para que la legislación prospere.

Aunque existe un intenso debate sobre la relación entre política y burocracia, y también existe un riesgo de prácticas corporativistas, una extensa literatura ha argumentado –siguiendo una lógica informacional–, que estos actores pueden tener un impacto positivo en la definición de problemas y alternativas políticas. Su poder de influencia varía entre áreas (Rourke, 1984) pero, en cualquier caso, los funcionarios se consideran actores importantes en virtud del conocimiento experto que poseen sobre las respectivas áreas que gestionan (Kingdon y Stano, 1984; Eckhard y Ege, 2016). Con carácter exploratorio, y siendo conscientes de que es probable que su influencia se produzca en etapas anteriores (en la elaboración y tramitación de los proyectos de ley en los correspondientes departamentos ministeriales), nuestro objetivo en este trabajo es ofrecer por primera vez datos empíricos sobre la intensidad y características de la participación de autoridades y funcionarios en comparecencias parlamentarias en el Parlamento español. Teniendo en cuenta la elevada politización de la Administración Pública en España, en comparación con otros países como Holanda, Gran Bretaña o Estados Unidos (Parrado, 1996; Parrado, 2004; Teruel, 2011; Real-Dato y Rodríguez-

Teruel, 2016), es de esperar que sean mayoritariamente cargos de confianza política los que se inviten a estas comparecencias.

2. DATOS Y METODOLOGÍA

Esta investigación se ha realizado a partir de las bases de datos del grupo de investigación Q-Dem (Grupo de Análisis para la Calidad de la Democracia, www.q-dem.com) y la web del Congreso de los Diputados (www.congreso.es) Para el análisis de la actividad de control parlamentario, se han utilizado todas las preguntas orales introducidas en el Pleno y en Comisión para el periodo 1979-2019. Estas preguntas se han codificado siguiendo la metodología del *Comparative Agendas Project* (CAP), que incluye un sistema de clasificación del contenido temático de las iniciativas basado en 21 códigos y más de 200 subcódigos. Esta metodología nos permite identificar aquellas preguntas sobre asuntos relacionados con las AA.PP. En concreto, dentro del código 20, sobre Gobierno y Administración Pública, existen los siguientes subcódigos directamente relacionadas con nuestro objeto de estudio: 1) subcódigo 2002: eficacia de las AA.PP; 2) subcódigo 2004: función pública; y 3) subcódigo 2008: privatización de servicios públicos. No obstante, otros códigos del CAP pueden incluir también preguntas relacionadas con las AA.PP. Por este motivo, hemos seleccionado también aquellas preguntas que se codifican en otros códigos que incluyen alguna de las siguientes palabras clave: «Administración Pública», «Administraciones Públicas», «oposiciones» o «empleo público». El contenido temático de las preguntas se ha determinado a partir de la información recogida por estos subcódigos del CAP (eficacia de la administración, función pública y privatización de servicios públicos). Las que se referían a otras cuestiones –principalmente preguntas que fueron identificadas a través de las palabras clave–, se asignaron inicialmente a una categoría genérica, dentro de la cual se ha identificado «transparencia y acceso a la información», ya que ésta representaba un volumen importante de preguntas dentro de la categoría «otros».

Para el análisis de las comparecencias parlamentarias, hemos recogido información de todas las comparecencias de funcionarios y autoridades que se han programado durante el periodo 1986-2019, utilizando la base de datos del Congreso de los Diputados (un total de 12.801). Para el periodo 1996-2019, hemos codificado, además, el tema de la comparecencia utilizando también la metodología del CAP y considerando la temática de la Comisión en la que tiene lugar la comparecencia. Por ejemplo, las comparecencias celebradas en la Comisión de Agricultura se han codificado con el código 4 (correspondiente a agricultura). Para analizar el tipo de actor que participa, hemos codificado manualmente el contenido de todas las comparecencias de acuerdo con el siguiente sistema de codificación: 1) cargos en departamentos ministeriales; 2) cargos en administración funcional (agencias, organismos autónomos, etc.); 3) cargos en empresas públicas; 4) cargos en empresas privadas (los datos de comparecencias de autoridades y funcionarios del congreso incluyen algunos cargos de empresas privadas, la mayoría directores de centrales nucleares o de empresas que antes eran empresas públicas. Representan tan solo un 1 % del total de comparecencias); 5) cargos en administraciones autonómicas; 6) cargos en administraciones locales; 7) cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado; 8) miembros del poder judicial; 9) cargos en organismos internacionales; 10) miembros de la fiscalía; 11) delegados y subdelegados del gobierno; 12) cargos en el Banco de España; 13) cargos del ejército; 14) otros.

El periodo de tiempo analizado incluye las legislaturas del periodo 1979-2019. Esto nos permite observar variación no solo en relación con cambios en el partido en el gobierno (PSOE o PP), sino también en el tipo de gobierno –mayoría absoluta del partido socialista entre 1982 y 1993 y del partido popular entre 2004 y 2011-2016, siendo el resto gobiernos de minoría de partido único con acuerdos estables o pactos formales de legislatura (1993-1996, 1996-2000, 2016-2019) o bien apoyos ad hoc (2004-2008, 2008-2011). El análisis de los datos se basa en estadísticos descriptivos–.

3. EL CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

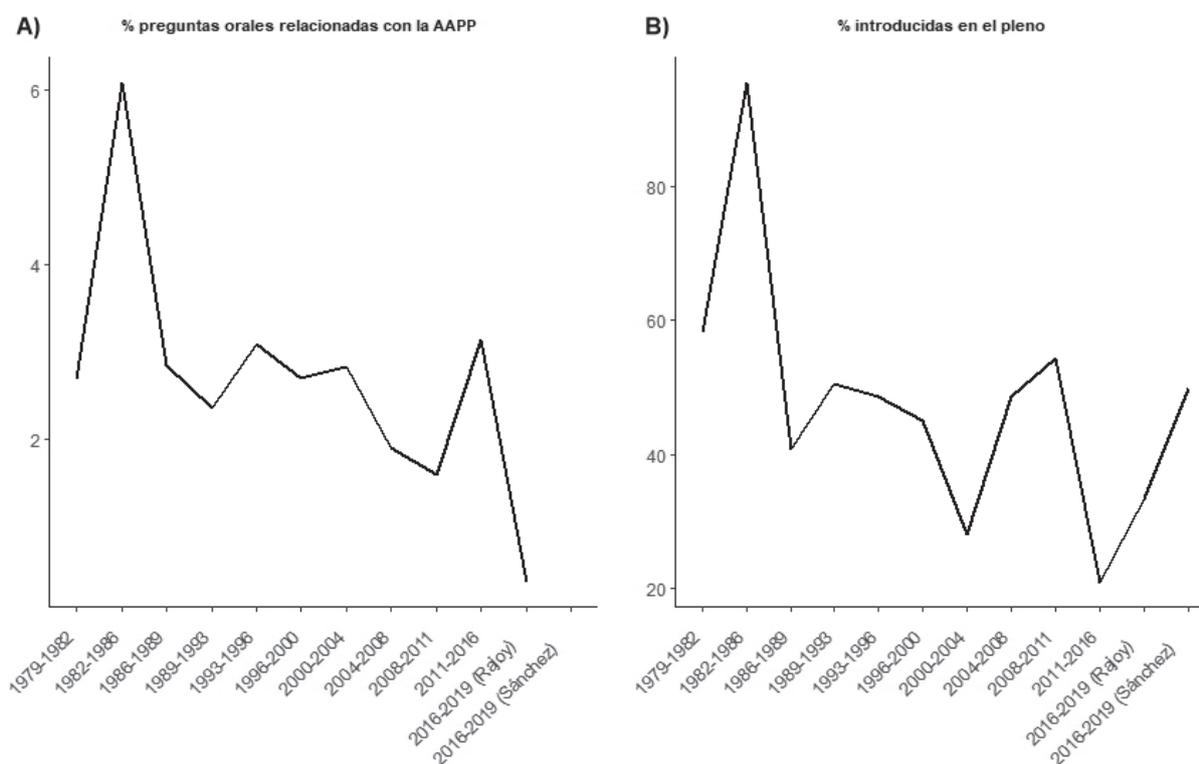
El Reglamento del Congreso (arts. 185 a 190) establece que los Diputados pueden formular preguntas al Gobierno y a sus miembros. Estas deben presentarse por escrito ante la Mesa y, si bien se entiende que quien las formula solicita respuesta por escrito, se puede solicitar respuesta oral, que tendrá lugar en la Comisión correspondiente, a menos que se solicite expresamente respuesta oral en el Pleno. El presidente, de acuerdo con

la Junta de Portavoces, señalará el número de preguntas a incluir en el orden del día de cada sesión plenaria y el criterio de distribución entre Grupos Parlamentarios, que varía en función de la dimensión del grupo². En esta sección se describe la evolución de la actividad de control en asuntos relacionados con las AA.PP a lo largo del tiempo, el contenido temático de las preguntas y también a las diferencias entre grupos parlamentarios.

3.1. Evolución temporal y contenido temático

El gráfico 1 muestra el porcentaje de preguntas orales introducidas en Pleno y en Comisión sobre cuestiones relacionadas con las AA.PP entre 1979 y 2019. Para elaborar este gráfico, se ha tenido en cuenta el porcentaje que representan las preguntas sobre temas relacionados con las AA.PP, sobre el total de preguntas introducidas en cada una de las legislaturas. El cálculo de porcentajes es importante porque el número de preguntas en su valor absoluto no puede compararse entre legislaturas. Nos permite, además, tener en cuenta el peso relativo de este asunto en relación con el total de asuntos que forman parte de la agenda política. Los datos muestran que la atención a los asuntos relacionados con las AA.PP es muy baja y que ha disminuido a lo largo del tiempo. Si tenemos en cuenta todas las legislaturas, solo un 2,6% del total de preguntas versan sobre este tema. En la primera legislatura socialista (1982-1986) es cuando la atención a las AA.PP en la actividad de control es más elevada, representado el 6% del total. El porcentaje más bajo corresponde a la legislatura 2016-2019, en concreto durante el gobierno de Mariano Rajoy, antes de la moción de censura de 2018. En este momento el porcentaje de preguntas sobre AA.PP representa solo el 0,4%, pero también es muy bajo en la segunda parte de la legislatura, cuando gobierna Pedro Sánchez (1,1%).

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS AA.PP



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Q-Dem (www.q-dem.com) y del Congreso (www.congreso.es).

² Ver Chaqués-Bonafont et al. (2015, p. 90-91) para un resumen de cómo han cambiado los criterios para la asignación de preguntas a los grupos a lo largo del tiempo. Actualmente el grupo socialista tiene asignadas 9 preguntas, el grupo popular 6, VOX 3, Unidas Podemos 2, y el resto 1 (Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 10 de junio de 2008, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral en Pleno (modificada por Resolución de la Presidencia, de 15 de noviembre de 2016, por Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 4 de septiembre de 2019 y por Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 4 de febrero de 2020).

Entre estas dos legislaturas se observan algunas subidas y bajadas, que no pueden asociarse con cambios en el tipo de gobierno. Los datos no corroboran la expectativa de que el control parlamentario sobre las AA.PP aumente en gobiernos de minoría. Las legislaturas con más preguntas de control es precisamente una con mayoría absoluta del gobierno socialista, y otras en las que gobernaba el PP, como la correspondiente a la mayoría absoluta del segundo gobierno de Aznar (2000-2004) o la de Rajoy (2011-2016). Estas muestran niveles de control más elevados que los de legislaturas con gobiernos de minoría, como las dos de Zapatero (2004-2008 y 2008-2011) o la primera de Aznar (1996-2000). La legislatura en minoría con mayor actividad de control sobre las AA.PP es la última de González (1993-1996).

El análisis del porcentaje de preguntas que se introducen en el Pleno (gráfico 1.B) nos permite profundizar en el estudio de la actividad de control sobre las AA.PP y su relación con los procesos de politización. Es interesante observar que en algunas legislaturas el porcentaje de preguntas introducidas sobre el total es bajo, pero el de las que se introducen en el Pleno es proporcionalmente más elevado. Por ejemplo, durante el gobierno de Pedro Sánchez, después de la moción de censura de 2018, si bien se introducen pocas preguntas, el porcentaje de las que se debaten en el Pleno es significativamente mayor que en otras legislaturas. En cambio, durante la mayoría absoluta de Rajoy (2011-2016), se introducen muchas más preguntas, pero la mayoría se debaten en Comisión. Para profundizar en el análisis de esta cuestión, el gráfico 2 muestra el contenido temático de las preguntas de control parlamentario relacionadas con las AA.PP. El gráfico 2.A muestra todas las preguntas, incluidas las introducidas en Pleno y Comisión. El gráfico 2.B tiene en cuenta solo las que se introducen en el Pleno. Los datos muestran que durante la década de los ochenta y también a principios de los noventa, el principal asunto objeto de control parlamentario eran las cuestiones relacionadas con los trabajadores públicos. Esto se explica, en gran parte, porque después del Franquismo las principales reformas que se implementaron en materia de AA.PP estuvieron destinadas a reformar la función pública³. Estas reformas –aprobadas por el gobierno socialista–, dieron lugar a múltiples preguntas de control por parte de la oposición, incluyendo cuestiones relativas a los criterios que regían la oferta de empleo público, la profesionalización de la administración, la regulación del sistema de incompatibilidades, o la distribución de competencias entre niveles de gobierno, incluyendo la regulación de los funcionarios españoles en la Comunidad Económica Europea (CEE) como consecuencia de la adhesión. Como muestran los gráficos 2.A y 2.B, a lo largo de estos años, los debates relacionados con estos asuntos eran predominantes, tanto en los debates en Pleno como en Comisión.

A partir de mediados de los noventa, el debate sobre cuestiones relativas a las AA.PP se diversifica, intensificándose la atención sobre temas relacionados con los procesos de privatización y eficacia de la Administración Pública. En relación con la primera cuestión, el debate político sobre la privatización se inicia en España a lo largo de los ochenta, coincidiendo con el proceso de reconversión industrial y de saneamiento de la empresa pública con el objetivo de mejorar sus resultados empresariales, en parte obligado por la entrada a la CEE (Comín, 1999). En los noventa, el debate se intensifica, especialmente en la legislatura 1996-2000, debido a la profundización y sistematización de los programas de privatización que llevó a cabo el PP, provocando el desmantelamiento del sector público empresarial (*ibid.*). En este momento, la privatización total de la empresa pública y el fin de la supervivencia del Instituto Nacional de Industria (INI) y otras empresas públicas, fueron objeto de numerosas preguntas de control por parte de la oposición, la mayoría en el Pleno, debido a la relevancia política del debate.

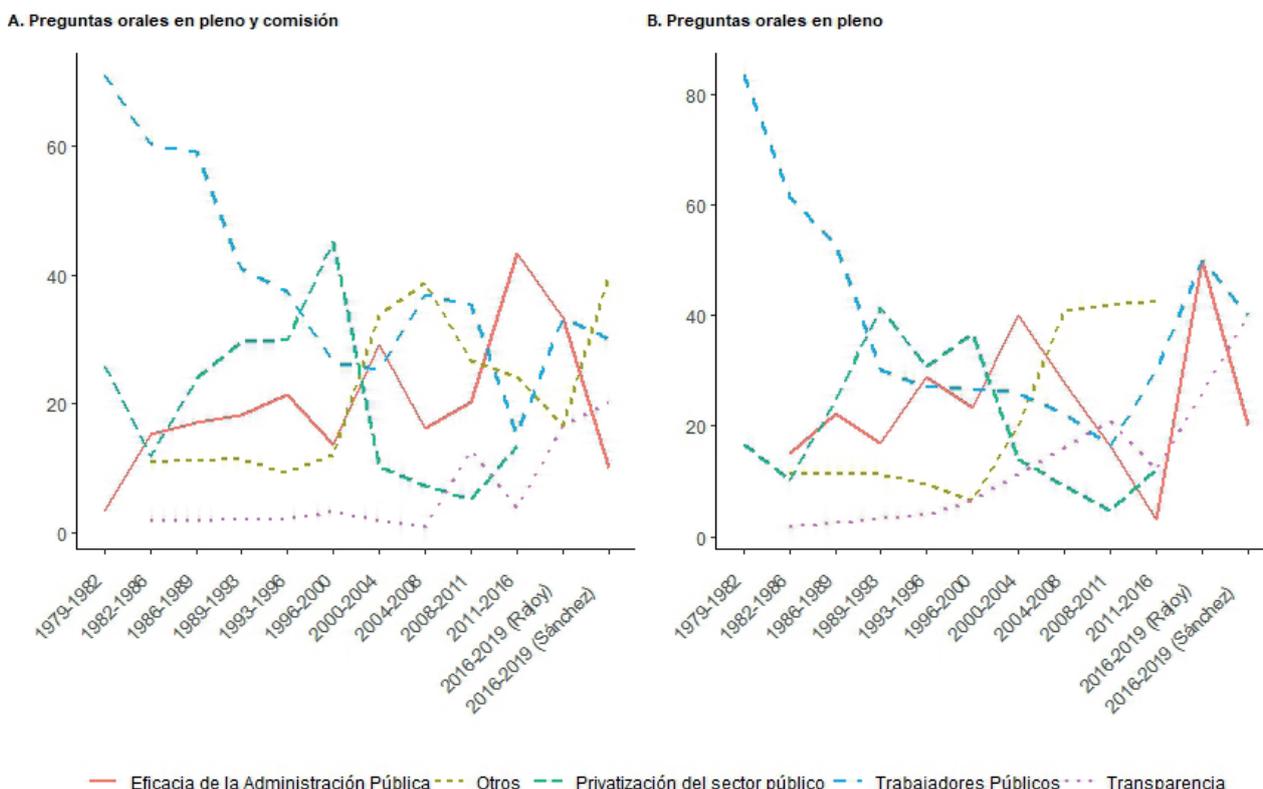
En relación con la segunda cuestión, el aumento de preguntas de control sobre la eficacia de la administración coincide con el proceso de reflexión para la modernización de la Administración del Estado, iniciado a mediados-finales de los años ochenta, en línea con las recomendaciones de la OCDE (1987). Fruto de esta reflexión, se aprueban numerosos programas de reforma⁴ en los que se plasma la preocupación por la eficiencia, la calidad o la excelencia de la Administración Pública (Arenilla, 2017, p. 309). También se aprueba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que modificó el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que introduce algunos principios de la Nueva Gestión Pública. La aprobación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) en la legislatura 1996-2000 y su implementación en los siguientes años, explican también el aumento de la atención a las cuestiones relacionadas con la eficacia de las AA.PP a lo

³ Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública y Ley 53/1984 sobre las incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

⁴ Reflexiones para la modernización del Estado (1990), Modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública (1990), Plan de modernización de la Administración del Estado (1992) y Servicios Comunes (1991) entre otros (Arenilla, 2017).

largo de los noventa. El debate se mantiene con los programas implementados por los gobiernos socialistas durante las legislaturas 2004-2008 y 2008-2011, incluida la aprobación de la Ley de Agencias en 2006, el Plan Moderniza (2006-2008) o la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

GRÁFICO 2. CONTENIDO TEMÁTICO DE LAS PREGUNTAS DE CONTROL PARLAMENTARIO RELACIONADAS CON LAS AA.PP



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Q-Dem (www.q-dem.com) y del Congreso (www.congreso.es).

Es destacable el hecho que, en la legislatura de mayoría absoluta del PP (2011-2016), se produce una caída importante de la atención en el Pleno. Esto se explica por la creación en 2012 de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Esta Comisión, estructurada en cuatro Subcomisiones (duplicidades administrativas, simplificación administrativa, gestión de servicios y medios comunes, y administración institucional), desencadenó diversas preguntas de control relacionadas con sus actividades e informes. Destacan en esta legislatura también preguntas relacionadas con la aprobación e implementación de Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que fue objeto de gran controversia política. También aumentan, debido a las consecuencias de la crisis económica y a la creación de la Comisión de Hacienda y Administración Pública⁵, las preguntas relacionadas con el déficit de las AA.PP y otros aspectos financieros. Finalmente, destaca, a partir de la primera y segunda década del nuevo milenio, el aumento de las preguntas relacionadas con la transparencia y el acceso a la información. Este aumento refleja la entrada de esta cuestión en la agenda política, que derivó en la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una parte importante de estas preguntas, sobre todo las introducidas en el Pleno, hacen referencia a algunos escándalos de corrupción y reflejando la utilización política que realizan todos los grupos

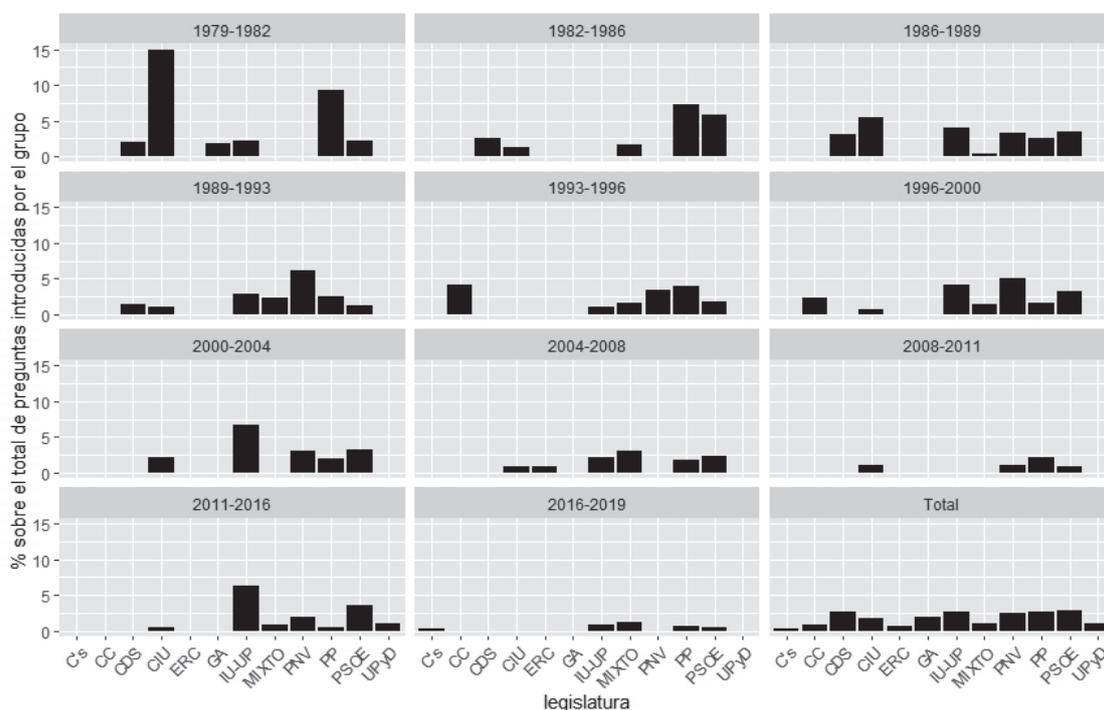
⁵ En la legislatura 2011-2016 la que hasta este momento había sido la Comisión de Régimen de las AA.PP se convierte en la Comisión de Hacienda y Administración Pública. En la legislatura 2016-2019 se crean tres comisiones distintas: Política Territorial y Función Pública, Hacienda y Administraciones Públicas, y Hacienda y Función Pública (manteniendo la unión de las competencias en materia de hacienda con las relacionadas con las Administraciones Públicas).

parlamentarios de las preguntas de control. Por poner un ejemplo, en la legislatura 2011-2016, el partido en el gobierno (PP), realiza diversas preguntas al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas relacionadas con el escándalo de corrupción del caso ERE en Andalucía que implicaba al PSOE.

3.2. Diferencias entre grupos parlamentarios

El gráfico 3 muestra qué grupos parlamentarios son más activos en el control parlamentario sobre asuntos relacionados con las AA.PP. Para las diferentes legislaturas, se muestra el porcentaje de preguntas que cada grupo realiza sobre esta cuestión en relación con el total de preguntas que introduce el grupo. De esta forma, podemos comparar la importancia que el grupo atribuye al tema en comparación con otros asuntos en la agenda política, y también podemos comparar los datos entre legislaturas, ya que el número total de preguntas que pueden introducir los grupos varía en cada una de ellas. En general, los grupos grandes (PP y PSOE), introducen muchas más preguntas que el resto porque su cuota de preguntas, que se determina en función del número de escaños, es más elevada. Estudiar la proporción de preguntas que presentan sobre las AA.PP en relación con el total de preguntas que introduce cada grupo permite, en parte, controlar estos sesgos institucionales. No obstante, el hecho de disponer de más preguntas es ya un indicador de fragmentación de la agenda y nos indica que es mucho más probable que asuntos de diversa naturaleza, incluidos los relacionados con las AA.PP, entren en la agenda de control parlamentario de los grupos (Chaqués-Bonafont et al., 2015). Para un grupo pequeño, el coste de introducir una pregunta sobre cualquier tema es mucho más elevado, por lo que priorizan aquellos que consideran más relevantes políticamente.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS AA.PP: VARIACIONES POR LEGISLATURA Y GRUPO PARLAMENTARIO



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Q-Dem (www.q-dem.com) y del Congreso (www.congreso.es).

Teniendo esto en cuenta, los resultados muestran que, si consideramos las preguntas introducidas en todas las legislaturas, existen en general pocas diferencias entre grupos. IU-Podemos, PSOE, PP, CDS y PNV introducen entre 2,5 y 2,8% del total de sus preguntas sobre temas relacionados con las AA.PP. Esto a pesar de que PSOE y PP pueden introducir cinco veces más de preguntas que IU-Podemos y entorno a veinte veces más que el PNV y el CDS. CIU y el Grupo Andalucista introducen un 2% de sus preguntas

sobre asuntos relacionados con las AA.PP, el grupo Mixto, UPyD y Coalición Canaria un 1%. Finalmente, los que menos atención le prestan al tema son ERC y Ciudadanos (0,6 y 0,4 respectivamente). No obstante, hay diferencias interesantes entre legislaturas. En la legislatura 1979-1982, CIU y PP son los que más preguntas introducen, centrándose en cuestiones relativas a los funcionarios y empresas públicas. Durante las legislaturas socialistas, el PP es el grupo que en general introduce más preguntas, excepto en la legislatura 1986-1989 que es CIU, y la 1989-1993, que es el PNV. CIU sigue introduciendo sobre todo preguntas relacionadas con el proceso de privatización de empresas públicas y sobre funcionarios. Si bien es habitual que CIU, PNV, ERC o CC introduzcan la dimensión autonómica en sus preguntas de control (Palau, 2019) en los asuntos relacionados con las AA.PP, es el PNV el que lo hace de forma más intensa en la década de los noventa, preguntando cuestiones como el alcance e incidencia que tiene el conocimiento del euskera en las provisiones de puestos de trabajo de funcionarios de la Administración del Estado con destino en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En la legislatura 1996-2000, IU intensifica su actividad de control sobre todo en relación con los procesos de privatización que lleva a cabo el PP. En comparación con otros grupos, el PNV sigue introduciendo un porcentaje elevado de preguntas, pero desde una perspectiva distinta. Sigue teniendo en cuenta la dimensión autonómica del debate (preguntando, por ejemplo, sobre planes de colaboración con el gobierno para la formación de los empleados públicos de la administración vasca, o sobre las medidas para hacer explícito que preceptos de la Ley 30/1992, no tienen el carácter de básicos según jurisprudencia del Tribunal Constitucional). El bajo porcentaje de preguntas presentadas por CIU en esta legislatura, cuando daba apoyo al gobierno de minoría del PP, no avalaría tampoco la idea de que el control parlamentario sobre las AA.PP pueda estar relacionado con el tipo de gobierno. En la legislatura de mayoría absoluta del PP (2000-2004), IU sigue siendo el partido que proporcionalmente introduce más preguntas, por delante del PSOE, insistiendo en las consecuencias del proceso de privatización de empresas públicas. El PNV y CIU también introducen preguntas con carácter general, algunas relacionadas con la implementación de la LOFAGE, pero también haciendo referencia a cuestiones con dimensión autonómica, como las medidas aprobadas por la administración para la protección del patrimonio cultural, o la introducción de las lenguas oficiales en los Documentos Nacionales de Identidad (DNI) y permisos y licencias de conducción de vehículos a motor y ciclomotores.

En las legislaturas en que el PSOE gobierna en minoría con José Luís Rodríguez Zapatero al frente del gobierno, las preguntas sobre temas relacionadas con las AA.PP disminuyen en todos los grupos, especialmente en la segunda (2008-2011). Esta tendencia se mantendrá en las legislaturas siguientes, con la excepción de la legislatura 2012-2016, en la que IU, de nuevo, introduce numerosas preguntas para seguir realizando un escrutinio sobre las consecuencias de la privatización de empresas públicas. En concreto, introduce numerosas preguntas sobre la facturación de diversas empresas con ministerios, entes públicos, empresas públicas y otros organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado entre 1995 y 2012. El PSOE también introduce numerosas preguntas de control en esta legislatura, muchas de las cuales, relacionadas con la actividad de la CORA. E igual que IU, las introduce mayoritariamente en Comisión, lo que indica, como ya hemos visto, que la politización de los asuntos relacionados con las AA.PP no es muy elevada en esta legislatura. Esto cambia en la legislatura 2016-2019, cuando la atención sobre estos asuntos se incrementa y lo hace especialmente en el Pleno. Los datos muestran que los partidos responsables de este aumento son principalmente el grupo Mixto, PP, PSOE, IU-Podemos y Ciudadanos. Ciudadanos hace un enmarcado autonómico, pero en este caso para cuestionar el cupo vasco, el PSOE se centra en temas de transparencia, y el PP en asuntos relacionados con la administración electrónica y la función pública. IU insiste al gobierno en la necesidad de revisar la regla de gasto y limitaciones presupuestarias, la cesión de espacios naturales en propiedad del Ministerio de Defensa, e introduce también el tema de la lengua, preguntando sobre la limitación del uso de las lenguas cooficiales en las AA.PP con sede en alguna Comunidad Autónoma. Dentro del grupo mixto, es el PDCat quien introduce cuestiones sobre las AA.PP relacionadas con el gobierno de la Generalitat.

4. LA PARTICIPACIÓN DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS EN EL PROCESO DE DISEÑO Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El artículo 44 del Reglamento del Congreso establece que las Comisiones podrán recabar la información y la documentación que precisen del Gobierno y de las AA.PP, así como la presencia de miembros del gobierno, autoridades, funcionarios y otras personas competentes en la materia a efectos de informar y asesorar a la Comisión. La finalidad de estas iniciativas es, entre otras, permitir que los diputados conozcan

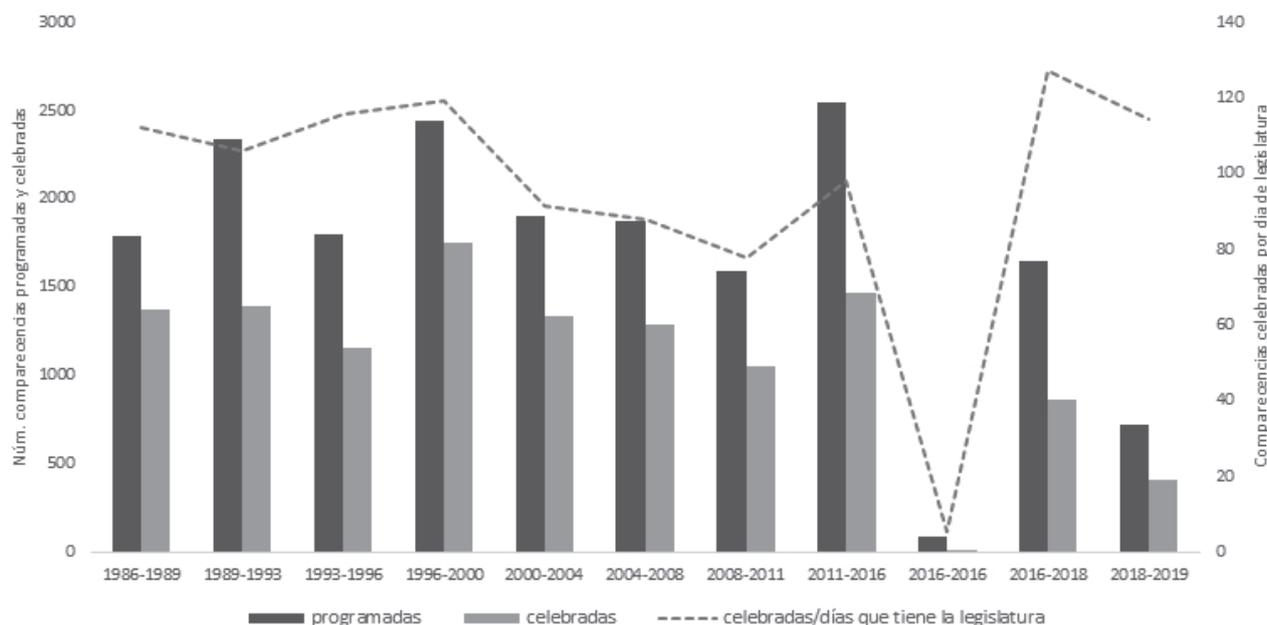
opiniones relevantes de cara a la formulación de sus propuestas de modificación (Senen, 2018, p. 383). La facultad de acordar qué comparecencias se tramitarán corresponde a la Mesa de la Comisión⁶. En esta sección se analiza el alcance de las comparecencias, teniendo en cuenta hasta qué punto autoridades y funcionarios participan a lo largo del proceso legislativo, durante la tramitación de las leyes, y la evolución del número de comparecencias en Comisión. También se explora el contenido de estas comparecencias y el perfil de los comparecientes (si participan cargos de confianza política u otros con un perfil más técnico).

4.1. Alcance y evolución temporal

Un primer indicador para evaluar la participación de autoridades y funcionarios en el proceso de diseño y elaboración de políticas, es el porcentaje de proyectos de ley en los que se celebran comparecencias. Si bien este indicador ignora las negociaciones y contactos que se hayan podido producir en la fase extra parlamentaria, ofrece información interesante para medir hasta qué punto este debate se produce en un escenario en el que la información proporcionada por estos actores se comparte con los representantes de todas las fuerzas políticas. Y, aunque se ignora también las comparecencias que se producen en la tramitación de proposiciones de ley, lo cierto es que la gran mayoría de leyes, cerca del 90%, proceden en España de proyectos de ley (Chaqués-Bonafont et al., 2015). Los datos muestran que la realización de comparecencias es la excepción más que la regla. Entre 1996 y 2019, solo en el 8% de los proyectos de ley que se aprobaron en el Parlamento (excluyendo las leyes de presupuestos), se realizaron comparecencias a lo largo de su tramitación parlamentaria. Si consideramos solo las comparecencias de autoridades y funcionarios, el porcentaje baja hasta el 5,8% del total de proyectos. La participación de grupos de interés es ligeramente mayor, alcanzando el 7,9% del total de proyectos. La mayoría de las comparecencias de autoridades y funcionarios (26% el total) tiene lugar en el debate de proyectos relacionados con temas de justicia y asuntos de interior, gestión del agua y recursos naturales (13%) y ciencia y tecnología (12%).

Los funcionarios y autoridades comparecen en el marco de la tramitación de proyectos de ley, pero sus funciones en las comparecencias que se realizan en Comisión van más allá de las legislativas. Las comparecencias no solo proporcionan información orientada a mejorar la calidad de las leyes, en el marco del proceso legislativo, sino que también tienen un claro objetivo de control político y de análisis de políticas en proceso de implementación. Con el objetivo de medir el alcance de su participación, el gráfico 4 muestra el total de comparecencias de funcionarios y autoridades programadas y celebradas en Comisión entre 1986 y 2019. Los datos muestran que, como media, por legislatura se programan 1.342 comparecencias con autoridades y funcionarios, cifra muy superior a la de los grupos de interés, que se sitúa en 521 (Palau y Rodilla, 2022, p. 150). De todas las comparecencias programadas, un 65% llegan finalmente a celebrarse. Tal y como muestra el gráfico 4, la legislatura con mayor número de comparecencias programadas es la de la mayoría absoluta de Rajoy (2011-2016), seguida de la de minoría de Aznar (1996-2000). En esta última, es también en la que más comparecencias de autoridades y funcionarios llegan a celebrarse, en números absolutos. No obstante, el número de comparecencias no puede compararse entre legislaturas en números absolutos. Por ello, el gráfico 4 ofrece información sobre las comparecencias ajustada al número de días que tiene la legislatura. A diferencia de lo que ocurre con las comparecencias de los grupos de interés (Chaqués-Bonafont y Muñoz, 2016), los datos muestran que en la participación de funcionarios y autoridades en comisiones parlamentarias poco tienen que ver los cambios en el tipo de gobierno (Palau y Rodilla, 2022). Tal y como muestra el gráfico 4, su participación es especialmente elevada durante el gobierno de minoría de Aznar (1996-2000). Luego, durante la mayoría absoluta (2000-2004), se reduce su participación, pero también lo hace durante los dos gobiernos de minoría socialista de Rodríguez Zapatero (2004-2011). En cambio, se incrementa significativamente cuando Rajoy gobierna con mayoría absoluta (2011-2016), y también a lo largo de la legislatura XII, tanto durante el gobierno en minoría de Rajoy, como después de la moción de censura, bajo la presidencia de Pedro Sánchez.

⁶ Tal y como señala Senén (2018, p. 383) en relación a la forma de presentación de solicitudes «lo habitual es que a iniciativa de algún grupo parlamentario la Mesa de la Comisión abra un plazo con esa finalidad, de acuerdo con los cupos de proporcionalidad que previamente se establezcan. Concluido ese plazo será nuevamente la Mesa de la Comisión Legislativa correspondiente la que examine las comparecencias presentadas, las cuales no necesitan ser calificadas por la Mesa de la Cámara puesto que, se tramitarán como solicitudes de comparecencia cuyo autor es la propia Comisión. La celebración de este trámite de comparecencias, previas al procedimiento legislativo, es bastante común cuando las Comisiones tramitan iniciativas legislativas de cierta relevancia y se basa, desde un punto de vista teórico, en la doctrina del “debate trabado”, que subordina la tramitación de ciertas iniciativas a la existencia en la Cámara de un debate en curso».

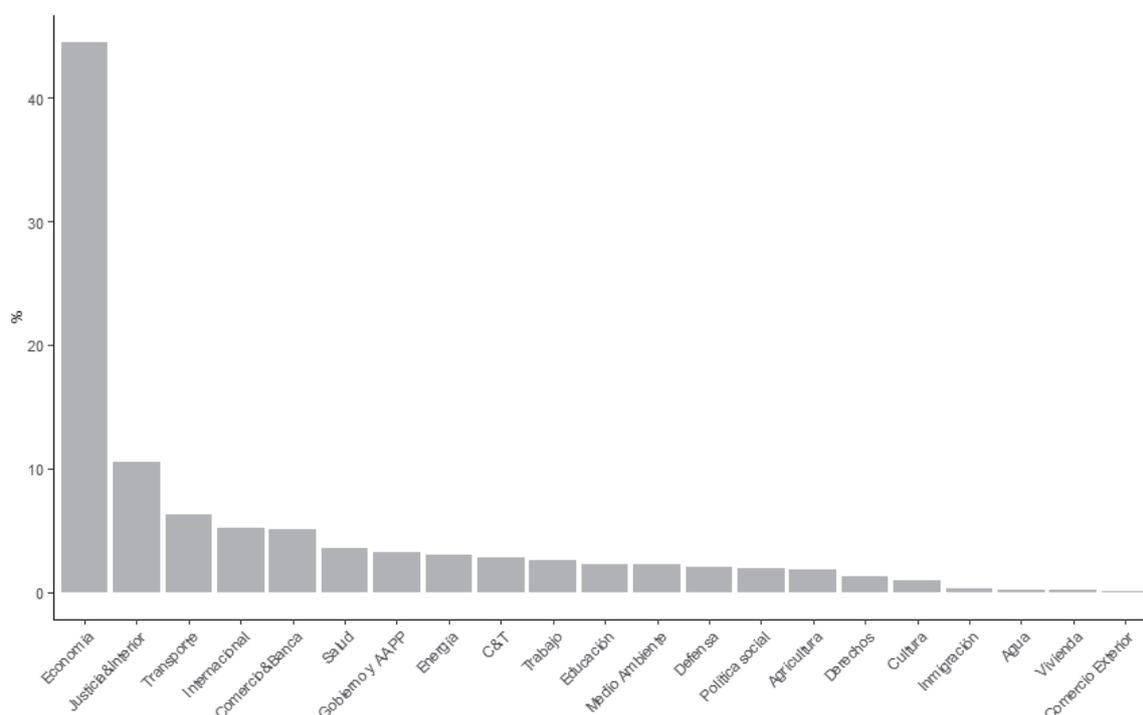
GRÁFICO 4. COMPARECENCIAS DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL (1986-2019)

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Q-Dem (www.q-dem.com) y del Congreso (www.congreso.es). Ver también Palau y Rodilla (2022).

En resumen, a partir de estos datos podría argumentarse que la comparecencia de funcionarios y autoridades está sometida en menor medida a dinámicas de politización que las de grupos de interés, quizás por la naturaleza –más técnica– de la información que proporcionan. Para intentar aportar algunos datos y reflexiones sobre esta cuestión, analizamos a continuación la temática de las comparecencias y el tipo de actor que participa en las mismas.

4.2. Contenido temático y perfil de los comparecientes

En relación con la temática, tal y como muestra el gráfico 5, para el periodo 1996-2019, la mayoría de las comparecencias de autoridades y funcionarios (44 %) tienen lugar en relación con asuntos económicos (básicamente en las Comisiones de Economía, Hacienda y Presupuestos). A continuación, los asuntos sobre los que se celebran más comparecencias de autoridades y funcionarios son los relacionados con justicia e interior (10 %), transporte (6,3 %), política internacional (5 %) y comercio y banca (5 %). El resto de las temáticas tienen porcentajes por debajo del 5 % del total. Cabe señalar que el mayor volumen de comparecencias de autoridades y funcionarios tiene lugar, dentro del ámbito económico, en el marco del debate de los proyectos de ley de presupuestos generales del Estado. En la legislatura 1996-2000, estas representaban el 28 % del total de comparecencias. Este porcentaje ha ido creciendo progresivamente hasta situarse en el 53 % del total en la legislatura 2016-2019 (47 % durante el gobierno de Rajoy y 59 % durante el de Sánchez, después de la moción de censura). La importancia del debate de la ley de presupuestos se explica porque, como señala Melado (2007), se ha instaurado la costumbre de realizar una serie de comparecencias de los titulares de los distintos Departamentos ministeriales y de altos cargos; sesiones que se programan por la Mesa junto al calendario general de tramitación del proyecto de ley. Una vez realizada la comparecencia, tienen la palabra los portavoces de los grupos que la han solicitado para realizar las preguntas que consideren pertinentes. En definitiva, estos debates sirven para que los grupos parlamentarios cuestionen los programas económicos del gobierno y el contenido de la acción política, lo que constituye un importante mecanismo de control presupuestario. El aumento del porcentaje de comparecencias asociadas con el debate del proyecto de ley de presupuestos se produce en paralelo a la caída de comparecencias de autoridades y funcionarios orientadas al debate de otras cuestiones.

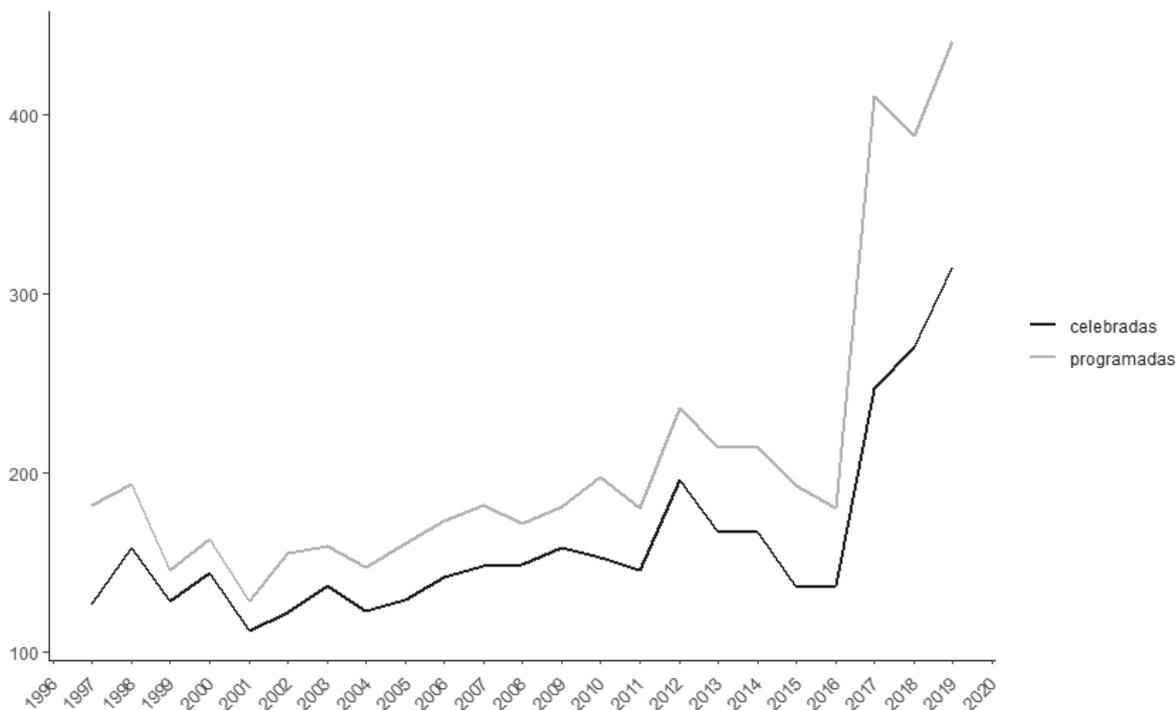
GRÁFICO 5. ÁMBITO TEMÁTICO DE LAS COMPARENCIAS DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS (1996-2019)

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Q-Dem (www.q-dem.com) y del Congreso (www.congreso.es).

La importancia de la participación de funcionarios y autoridades en el debate del proyecto de ley de presupuestos explica también que, en la tramitación parlamentaria, se realicen en relación con estos proyectos un número de comparencias significativamente mayor al del resto, que como hemos visto es bastante bajo. Como media, se programan 0,2 comparencias por proyecto de ley. En cambio, en los proyectos de ley de presupuestos, la media se eleva a 208 comparencias. El gráfico 6 muestra la evolución de las comparencias que tienen lugar en el marco del debate del proyecto de ley de presupuestos. No se observan grandes variaciones, con excepción de la legislatura 2016-2019, cuando el número de comparencias casi dobla la media. Teniendo en cuenta el elevado porcentaje que representan sobre el total de comparencias, este aumento explica probablemente también el incremento del total de comparencias que observábamos en esta legislatura en el gráfico 4.B. En resumen, la participación de autoridades y funcionarios en la tramitación de proyectos de ley es muy baja, pero se eleva substancialmente cuando se trata de la ley de presupuestos.

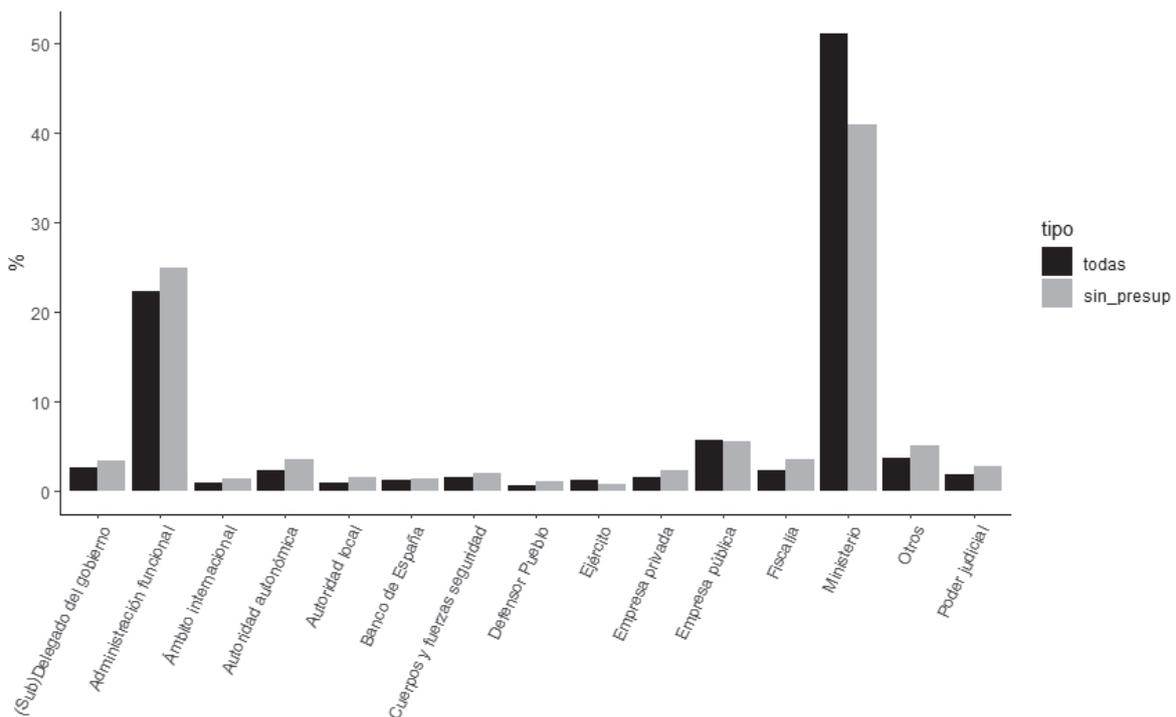
En relación con el tipo de cargos y autoridades que asisten a las comparencias, tal y como muestra el gráfico 7, la mayoría (el 51 % del total) son cargos ministeriales. Si excluimos las que tienen lugar en el marco del debate sobre el proyecto de ley de presupuestos, el porcentaje baja hasta el 41 % pero sigue siendo el tipo de autoridad más común. A continuación, destacan los cargos de administración funcional (con un 22 %) y cargos en empresas públicas (aunque ya muy alejados, con un 5,7 %). Los porcentajes no muestran grandes diferencias si excluimos los debates del proyecto de ley de presupuestos. El resto de los cargos tiene una representación muy baja, por debajo del 5 % del total. Centrándonos en los cargos ministeriales, los datos ponen de manifiesto que la mayoría de los que asisten a comparencias son Secretarios de Estado (un 53 %). Si no tenemos en cuenta las comparencias asociadas con el debate del proyecto de ley de presupuestos, el porcentaje incrementa hasta el 61 %. La segunda autoridad con mayor presencia en las comparencias es también un cargo con un claro perfil político: los Secretarios Generales, seguidos de los Directores Generales (que pueden ser cargos de designación política o bien funcionarios de libre designación). Otros cargos –con un perfil claramente más técnico–, como los Subsecretarios, tienen una participación menor en las comparencias, sobre todo si excluimos aquellas asociadas al debate del proyecto de ley de presupuestos.

GRÁFICO 6. COMPARENCIAS DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS CELEBRADAS EN EL MARCO DEL DEBATE ANUAL DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS (1997-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Q-Dem (www.q-dem.com) y del Congreso (www.congreso.es).

GRÁFICO 7. TIPO DE FUNCIONARIOS Y AUTORIDADES QUE PARTICIPAN EN LAS COMPARENCIAS PARLAMENTARIAS (1996-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Q-Dem (www.q-dem.com) y del Congreso (www.congreso.es).

CONCLUSIONES

En este artículo hemos argumentado que el Parlamento tiene un papel importante en la mejora de la capacidad administrativa, como institución que tiene atribuida la función legislativa y de control parlamentario. Es en el Parlamento donde las distintas formaciones políticas tienen oportunidad de dar su punto de vista, defender sus posturas, cuestionar o respaldar las iniciativas políticas del gobierno; y es también donde la participación de autoridades, funcionarios y otras personalidades, puede promover un mayor control, transparencia y rendición de cuentas, así como un proceso más informado de toma de decisiones. Con el objetivo de estudiar cómo el Parlamento ha llevado a cabo estas funciones, hemos analizado todas las preguntas de control introducidas en el Pleno y en Comisión relacionadas con la actividad de las AA.PP, y la participación de autoridades y funcionarios en comparecencias parlamentarias.

A la vista de los resultados, y haciendo una reflexión sobre sus implicaciones para el Plan de Recuperación, podemos concluir que el Parlamento puede mejorar la capacidad administrativa, y consecuentemente, contribuir a un uso eficiente de los recursos del Plan, si lleva a cabo una serie de tareas. En primer lugar, para mejorar la rendición de cuentas, debe reforzar la actividad de control sobre los responsables políticos del Plan y también sobre el aparato administrativo encargado de su implementación. Los resultados de esta investigación han puesto de manifiesto que en España el control parlamentario sobre las AA.PP es bajo y, además, ha disminuido significativamente a lo largo del tiempo. Los cambios en la atención parlamentaria pueden explicarse, en parte, por el proceso de institucionalización y reforma de las propias AA.PP, desde la transición hasta la actualidad. La actividad de control muestra los cambios experimentados por nuestras administraciones, desde la reforma de la función pública y la preocupación por la eficiencia en los años 80, al mayor énfasis en la eficacia, la innovación y la flexibilidad de los procesos en los años 90, y el desarrollo de un nuevo paradigma en el nuevo milenio centrado en la priorización de valores vinculados con la calidad de la democracia: reducción de la corrupción, mejora de la transparencia y la participación ciudadana (Villoria, 2009). Este proceso ha implicado que, paralelamente a la caída en los niveles de escrutinio parlamentario, se hayan introducido nuevos temas en la agenda de control parlamentario. El análisis descriptivo de los datos no apoya la tesis de que el control parlamentario tenga relación con los cambios en el tipo de gobierno, pero sí que corrobora la importancia de los intereses programáticos de los partidos. En este sentido, la politización que se ha producido entorno al Plan puede contribuir a que se intensifique la actividad de control, pero el escrutinio sobre la actividad del gobierno y su aparato administrativo debería no percibirse únicamente como un mecanismo para mejorar los resultados electorales.

En segundo lugar, el Parlamento debe apoyarse más en la información que las autoridades y funcionarios responsables del Plan puedan proporcionar, ya sea en el marco del proceso legislativo (normas que se tramitan para el desarrollo del Plan) o de la propia actividad de control. Como actores que protagonizarán el proceso de modernización de las AA.PP que tendrá lugar en el marco del Plan, y también como responsables de la tramitación e implementación de una parte importante de las ayudas –muchas de las cuáles se han articulado al margen de la institución parlamentaria–, la participación de autoridades y funcionarios en el proceso de rendición de cuentas y también en el diseño e implementación de políticas es de gran relevancia. No obstante, los resultados de esta investigación han puesto de manifiesto que, con la excepción del proyecto de ley de presupuestos, son pocas las veces en que estos actores participan en la tramitación de los proyectos de ley, aportando información sobre los problemas públicos que son objeto de regulación. Su participación es más la excepción que la regla. Los datos sobre comparecencias en Comisión muestran que los que participan son básicamente cargos ministeriales, con un claro perfil político, y que en un porcentaje elevado de casos participan en relación con el debate de asuntos económicos y presupuestarios. La participación de funcionarios y autoridades con un perfil más técnico que, por razón del cargo que ocupan, pueden tener información relevante para mejorar el diseño e implementación de un número elevado de políticas, es muy residual. Los datos no confirman, al menos a partir del análisis descriptivo realizado, que exista relación entre las comparecencias de funcionarios y autoridades y el tipo de gobierno. No obstante, debería analizarse en futuras investigaciones con más profundidad el objetivo de estas comparecencias para determinar si, como argumentan Chaqués-Bonafont y Muñoz (2016) en su análisis de los grupos de interés, existen diferencias entre las que se producen en el marco de la tramitación legislativa y las que tienen una finalidad más de control.

Por último, la literatura comparada pone de manifiesto que España tiene un Parlamento con una baja institucionalización de la evaluación ex ante y ex post de las políticas (Anglmayer, 2020). Existe una brecha con los países del norte de Europa, como Suecia o Finlandia, pero también con otros de nuestro entorno,

como Francia o Italia. España solo ha institucionalizado mínimamente estos procesos en relación con la dimensión económica y presupuestaria de las políticas, como se ha demostrado en esta investigación, y como señala también el estudio realizado por Anglmayer (2020, p. 37). El débil papel del Parlamento en tareas de análisis de políticas viene determinado también por factores estructurales, como la propia composición de los comités parlamentarios, que responde a criterios partidistas, o la baja especialización de los diputados (Palau y Rodilla, 2022). El número y tipo de comités parlamentarios ha aumentado a lo largo del tiempo, pero de poco sirve si estos están politizados y no cuentan con los recursos y el tiempo necesario para llevar a cabo tareas de análisis político. Al contrario, tener más comités podría implicar que se diluyera su importancia política (Senén, 2018). Iniciativas recientes orientadas a introducir el conocimiento experto en el Parlamento –como la creación de la Oficina Parlamentaria de Ciencia y Tecnología– pueden contribuir sin duda también a mejorar la capacidad administrativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Addison, H. J. (2009). *Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political science literature* (LSE Working Paper).
- Anglmayer, I. (2020). *Better Regulation practices in national parliaments*. European Parliamentary Research Service (EPRS) Study. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2020\)642835](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)642835)
- Arenilla Sáez, M. (2017). Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España. *Methaodos. Revista de ciencias sociales*, 5(2), 302-317. <https://doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>
- Bachtler, J. y McMaster, I. (2008). EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 26(2), 398-427. <https://doi.org/10.1068/c0662>
- Bachtler, J., Mendez, C. y Oraže, H. (2013). From conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative performance and capacity in Cohesion Policy. *European Planning Studies*, 22(4), 735-757. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.772744>
- Baumgartner, F. R. y Leech, B. L. (2001). Interest niches and policy bandwagons: Patterns of interest group involvement in national politics. *The Journal of Politics*, 63(4), 1191-1213. <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00106>
- Baun, M. J. y Marek, D. (eds.). (2008). *EU cohesion policy after enlargement*. Palgrave Macmillan.
- Beyers, J., Eising, R. y Maloney, W. (2008). Researching interest group politics in Europe and elsewhere: Much we study, little we know? *West European Politics*, 31(6), 1103-1128. <https://doi.org/10.1080/01402380802370443>
- Boeckhout, S., Boot, L., Hollanders, M., Reincke, K. J., De Vet, J. M., Figueiredo, A. M. F. y Quaternaire, O. P. (2002). *Key indicators for candidate countries to effectively manage the Structural Funds. Final Report, Sectoral and Country Reports*. NEI, Ecorys.
- Bojórquez Carrillo, A. L., Manzano Loria, L. E. y Heredia, L. J. U. (2015). Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 31, 101-118. <https://investigacionesregionales.org/es/articulo/analisis-de-la-relacion-entre-la-capacidad-administrativa-y-la-transparencia-en-gobiernos-locales-en-mexico/>
- Chaqués-Bonafont, L. C., Palau, A. M. y Baumgartner, F. R. (2015). *Agenda dynamics in Spain*. Palgrave Macmillan.
- Chaqués-Bonafont, L. y Muñoz Márquez, L. M. (2016). Explaining interest group access to parliamentary committees. *West European Politics*, 39(6), 1276-1298. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1184862>
- Charron, N., Dijkstra, L. y Lapuente, V. (2014). Regional governance matters: Quality of government within European Union member states. *Regional studies*, 48(1), 68-90. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.770141>
- Comín, F. (1999). Un siglo de evolución y cambios en la empresa pública española. *RAE: Revista Asturiana de Economía*, 16-17, 163-190.
- Comisión Europea (2020). *Roadmaps for Administrative Capacity Building*. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/how/improving-investment/roadmap_admin/
- Cross, J. P., Eising, R., Hermansson, H. y Spohr, F. (2021). Business interests, public interests, and experts in parliamentary committees: their impact on legislative amendments in the German Bundestag. *West European Politics*, 44(2), 354-377. <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1672025>
- Eckhard, S. y Ege, J. (2016). International bureaucracies and their influence on policy-making: A review of empirical evidence. *Journal of European Public Policy*, 23(7), 960-978. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1162837>
- Gilligan, T. W. y Krehbiel, K. (1990). Organization of informative committees by a rational legislature. *American Journal of Political Science*, 34(2), 531-564. <https://doi.org/10.2307/2111460>
- Hille, P. y Knill, C. (2006). «It's the bureaucracy, stupid»: The implementation of the Acquis Communautaire in EU candidate countries, 1999-2003. *European Union Politics*, 7(4), 531-552. <https://doi.org/10.1177/1465116506069442>
- Kingdon, J. W. y Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (vol. 45, pp. 165-169). Little, Brown & Company.

- Krehbiel, K. (2004). Legislative organization. *Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 113-128. <https://doi.org/10.1257/089533004773563467>
- Lisi, M. y Muñoz, L. M. (2019). Interest groups in Iberian parliaments. En J. M. Fernandes y C. Leston-Bandeira (eds.), *The Iberian Legislatures in Comparative Perspective* (pp. 130-148). Routledge.
- Matsaganis, M., Ferrera, M., Capucha, L. y Moreno, L. (2003). Mending nets in the south: Anti-poverty policies in Greece, Italy, Portugal and Spain. *Social Policy & Administration*, 37(6), 639-655. <https://doi.org/10.1111/1467-9515.00363>
- Melado, A. I. (2007). Los instrumentos de control parlamentario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. *UNED. Teoría y realidad constitucional*, 19, 161-195. <https://doi.org/10.5944/trc.19.2007.6752>
- Milio, S. (2008). How political stability shapes administrative performance: The Italian case. *West European Politics*, 31(5), 915-936. <https://doi.org/10.1080/01402380802234581>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1987). *Administration as service, the public as client*.
- Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.
- Palau, A. M. (2019). Attention to EU Affairs in the Spanish Parliament: The Role of Credit-Claiming and Issue Saliency Strategies. *Parliamentary Affairs*, 74(1), 180-205. <https://doi.org/10.1093/pa/gsz046>
- Palau, A. M. y Rodilla, A. (2022). Parliamentary committees as policy analysis institutions. En L. Chaqués-Bonafont y J. Jordana (eds.), *Policy Analysis in Spain* (pp. 141-164). Bristol University Press.
- Parrado Díez, S. (1996). *Las élites de la administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Parrado Díez, S. (2004). 12 Politicisation of the Spanish civil service. En B. G. Peters y J. Pierre (eds.), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control* (pp. 227-256). Routledge.
- Real-Dato, J. y Rodríguez-Teruel, J. (2016). Politicians, experts or both? Democratic delegation and junior ministers in Spain. *Acta Política*, 51(4), 492-516. <https://doi.org/10.1057/ap.2016.6>
- Rodríguez-Pose, A. y Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274-1290. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>
- Rourke, F. E. (1984). *Bureaucracy, politics, and public policy* (3.ª ed.). Little, Brown and Company.
- Rourke, F. E. (1987). Bureaucracy in the American constitutional order. *Political Science Quarterly*, 102(2), 217-232. <https://doi.org/10.2307/2151350>
- Saalfeld, T. y Strøm, K. W. (2014). Political parties and legislators. En S. Martin, T. Saalfeld y K. W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 371-398). Oxford University Press.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130. <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>
- Savitch, H. V. (1998). Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century. *Administration & Society*, 30(3), 248-273. <https://doi.org/10.1177/0095399798303002>
- Senén Hernández, M. (2018). Comisiones legislativas permanentes. *Revista de las Cortes Generales*, 103, 367-398. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/103/110>
- Strøm, K., Müller, W. C. y Smith, D. M. (2010). Parliamentary control of coalition governments. *Annual Review of Political Science*, 13, 517-535. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.071105.104340>
- Sumpikova, M., Pavel, J. y Klazar, S. (2004, 13-15 de mayo). EU funds: Absorption capacity and effectiveness of their use, with focus on regional level in the Czech Republic. *12th NISPAcee Conference*.
- Surubaru, N. C. (2017). Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007-13. *Regional Studies*, 51(6), 844-856. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1246798>
- Teruel, J. R. (2011). *Los ministros de la España democrática*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Verheijen, A. J. G. (2000). *Administrative Capacity Development. A race against time?* [Working Paper, W 107]. WRR, Scientific Council for Government Policy. <https://library.oopen.org/bitstream/id/f95fa8f6-24c0-4ebd-8440-9cf281571672/439715.pdf>
- Villoria, M. (2009). La función directiva profesional. En R. Jiménez, A. Palomar y M. Villoria (eds.), *La dirección pública profesional en España* (pp. 62-122). Instituto Vasco de Administración Pública y Marcial Pons.
- Villoria, M. y Jiménez, F. (2012). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138(2), 109-134. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.138.109>
- Vliegenthart, R. y Walgrave, S. (2011). Content matters: The dynamics of parliamentary questioning in Belgium and Denmark. *Comparative Political Studies*, 44(8), 1031-1059. <https://doi.org/10.1177/0010414011405168>
- Vliegenthart, R., Walgrave, S., Baumgartner, F. R., Bevan, S., Breunig, C., Brouard, S., Chaqués-Bonafont, L., Grossman, E., Jennings, W., Mortensen, P. B., Palau, A. M., Sciarini, P. y Tresch, A. (2016). Do the media set the parliamentary agenda? A comparative study in seven countries. *European Journal of Political Research*, 55(2), 283-301. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12134>

GAPP, número 29, julio de 2022

Sección: RECENSIONES

Recibido: 08-03-2022

Aceptado: 10-03-2022

Publicado: 14-07-2022

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11067>

Páginas: 121-123



Referencia: Corti Varela, J. (2022). VV.AA (2021), *recensión de la sección monográfica del número 63 de la Revista Catalana de Dret Públic: Los Fondos Europeos Next Generation EU: Retos de las Administraciones Públicas. Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 121-123. <https://doi.org/10.24965/gapp.11067>

VV.AA: Recensión de la sección monográfica y dossier del número 63 de la *Revista Catalana de Dret Públic*: Los Fondos Europeos Next Generation EU: Retos de las Administraciones Públicas

VV.AA (2021), review of monographic section and dossier of issue 63 of the Revista Catalana de Dret Públic: The NextGenerationEU funds: challenges for public administrations

Corti Varela, Justo

Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7055-8462>

jcorti@der.uned.es

NOTA BIOGRÁFICA

Justo Corti Varela es doctor en Derecho Internacional (especialidad Derecho Europeo) por la Universidad Complutense. Sus áreas de investigación son el derecho internacional económico, el derecho internacional ambiental y el derecho comunitario europeo. Durante diez años (2008-2018) fue profesor adjunto (contratado doctor) de la Universidad CEU-San Pablo e investigador sénior del Instituto de Estudios Europeos. Actualmente es profesor contratado doctor en el departamento de Derecho Internacional Público de la UNED. Ha sido investigador invitado de la Université Paris I - Sorbonne y del University College London, investigador post-doctoral del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS-Francia), profesor invitado de la Université de Nanterre (Paris), e investigador invitado de la Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa). Es miembro del consejo de redacción de la Revista de Derecho Comunitario Europeo.

RESUMEN

Recensión de la sección monográfica y dossier del número 63 de la *Revista Catalana de Dret Públic*: Los Fondos Europeos Next Generation EU: Retos de las Administraciones Públicas, de Enoch Albertí i Rovira, Andreu Olesti Rayo, Stefano Civitarese Matteucci, Elisenda Malaret García y Xavier Padrós Castellón, María Amparo Salvador Armendáriz, Carles Ramió Matas, Alfredo Galán Galán y Mario Kölling (2021, pp. 1-117, 250-272). <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/issue/view/n63>

PALABRAS CLAVE

Unión Europea; fondos Next Generation; implementación de Políticas Europeas en las AA.PP.

ABSTRACT

Review of monographic section and dossier of issue 63 of the *Revista Catalana de Dret Públic*: The NextGenerationEU funds: challenges for public administrations, from Enoch Albertí i Rovira, Andreu Olesti Rayo, Stefano Civitarese Matteucci, Elisenda Malaret García y Xavier Padrós Castellón, María Amparo Salvador Armendáriz, Carles Ramió Matas, Alfredo Galán Galán y Mario Kölling (2021, pp. 1-117, 250-272). <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/issue/view/n63>

KEYWORDS

European Union; Next Generation funds; implementation of EU Policies by Public Administrations.

La *Revista Catalana de Dret Públic* publica en su número 63 (2021) una sección monográfica sobre los Fondos Europeos *Next Generation EU* (NGEU) y los retos que éstos representan para las Administraciones Públicas (AA.PP). La sección comienza con una breve introducción (pp. 1-3) del profesor Enoch Albertí i Rovira, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona y director de la *Revista Catalana de Dret Públic*, en donde se contextualiza el impacto que tienen los fondos NGEU en las finanzas públicas, en particular en el difícil contexto en que éstas se encuentran fruto de los gastos extraordinarios de la pandemia del COVID-19, que según los cálculos del autor representan doce veces el plan Marshall a valores actuales. Como aclara el autor no solo el volumen es importante sino también el proceso que implica su puesta en marcha, donde las AA.PP son las protagonistas y deben, para poder llevarlo a cabo, ejecutar modificaciones organizativas y de gobernanza, de gestión de personal, de funcionamiento y de actuación. El siguiente texto del monográfico (pp. 4-20) es sobre el programa NGEU y el nuevo ciclo presupuestario de la UE y fue preparado por el profesor Andreu Olesti Rayo, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona. El artículo del profesor Olesti parte de una explicación de los instrumentos que configuran y determinan el presupuesto de la UE (marco financiero y recursos propios), para luego pasar a analizar el programa NGEU y en particular el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Su conclusión es que el programa NGEU ha venido a una profundización en la integración de la financiación no solo en términos cuantitativos sino también cualitativos, a través de la emisión de deuda europea que lo financia. Posteriormente (pp. 21-38) el profesor Stefano Civitarese Matteucci, de la Università degli Studi «G. d'Annunzio», nos acerca la experiencia italiana de la implementación del Plan Europeo de Recuperación y Resiliencia. Su trabajo aborda la visión de las entidades locales y regionales respecto al plan cómo conjugar sus posiciones respecto a las fuerzas centrípetas que éste genera. Avanzando ya en cuestiones de desarrollo del NGEU, en las pp. 39-60 los profesores Elisenda Malaret García y Xavier Padrós Castillón, catedrática de Derecho Administrativo y profesor de Derecho Constitucional respectivamente de la Universidad de Barcelona, analizan el Real Decreto (RD) 36/2020 y en particular los instrumentos de colaboración público-privada, algunos nuevos otros existentes, a través del cual se pretende implementar el Plan Español de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Por su parte, también analizando dicho RD, en las pp. 61-80, María Amparo Salvador, profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra, retoma con espíritu crítico el carácter centralizador de la gobernanza en la implementación de los fondos NGEU en España, la incipiente planificación económica desde Europa y los riesgos de la reducción de trámites administrativos, todo ello en opinión de la autora. Enfocándose ya en una administración autonómica concreta (p. 81-100), el profesor Carles Ramió Matas, catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad Pompeu Fabra, propone reformas en la administración de la Generalitat de Cataluña para potenciar su modernización de cara a la implementación de los fondos NGEU, en particular la profesionalización de la gestión pública, la utilización de modelos de agencia y la generación de dinámicas de gestión basada en proyectos. Superando la administración regional y ya avanzando en la local el profesor Alfredo Galán Galán, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona, en las pp. 101-117, estudia el reto que supone la gestión de los fondos NGEU para las administraciones locales. Resulta interesante la comparación constante que hace entre los foros europeos (Comité de las Regiones y Autoridades Metropolitanas Europeas), nacionales (Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Comisión de Entidades Locales del Senado y la Federación Española de Municipios y Provincias) con las visiones más locales. Al final del número se incluye un dossier (pp. 250-272) sobre los fondos europeos NGEU preparado por Mario Kölling, profesor contratado doctor de Ciencia Política y de la Administración de la UNED e investigador de la Fundación Manuel Giménez Abad. El dossier ofrece al lector académico documentación práctica y de fácil acceso a las fuentes documentales principales (normativa, bibliografía y otros recursos) y a los tres niveles (europeo, estatal, autonómico y local) sobre el Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027 el NGEU.

El monográfico tiene la virtud de ofrecer al lector académico, *policy makers* y funcionarios de la administración una visión completa del programa NGEU y los principales desafíos y oportunidades que éste representa para las AA.PP españolas, y en particular para la catalana. Como destacan varios autores, el programa además de las evidentes oportunidades en materia de financiación, puede ser una circunstancia histórica para modernizar la gestión administrativa de fondos públicos y potenciar la colaboración público-privada. En este sentido se echa en falta un mayor desarrollo de estos aspectos, en el marco de las oportunidades, y se nota un excesivo protagonismo de los aspectos de gobernanza que en gran medida escapan al margen de maniobra de los Estados ya que dependen de los acuerdos de éste con la UE, en particular los supuestos efectos centralizadores del programa. En este sentido si la gobernanza nacional de los fondos era importante para el monográfico, se podría haber incluido una contribución en clave comparada de gran amplitud

geográfica para conocer el modo de desarrollo de la gobernanza en la implementación de los fondos NGEU en varios países europeos. Además, aunque es comprensible por la naturaleza autonómica de la revista, salvo algunas excepciones se evidencia una gran focalización a la visión catalana en la implementación de los fondos NGEU, cuando según los trabajos la mayor parte de la misma es de alcance estatal. Hubiera sido interesante haber incluido la visión de otras autonomías en la implementación del RD 36/2020 (como se hace por ejemplo en el dossier final del profesor Kölling) ya que otras experiencias seguramente podrían haber sido de interés, incluso para la propia administración catalana. Sin perjuicio de estas observaciones el monográfico constituye una aportación importante a los estudios sobre la implementación de los fondos NGEU y por lo tanto su lectura resulta muy recomendable.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albertí i Rovira, E., Olesti Rayo, A., Civitarese Matteucci, S., Malaret García, E., Padrós Castellón, X., Salvador Armendáriz, M. A., Ramió Matas, C., Galán Galán, A. y Kölling, M. (2021). *Revista Catalana de Dret Públic*, 63 [sección monográfica y dossier: Los Fondos Europeos Next Generation EU: Retos de las Administraciones Públicas].

GAPP, número 29, julio de 2022
Sección: RECENSIONES
Recibido: 06-06-2022
Aceptado: 06-06-2022
Publicado: 14-07-2022
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11089>
Páginas: 124-127

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional



Referencia: Hernández-Moreno, J. J. (2022). Mario Munta: EU Socio-Economic Governance in Central and Eastern Europe: The European Semester and National Employment Policies. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 124-127. <https://doi.org/10.24965/gapp.11089>

Mario Munta: *EU Socio-Economic Governance in Central and Eastern Europe: The European Semester and National Employment Policies*

Hernández-Moreno, Jorge

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC) (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>

hernandez.moreno.jorgej@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Jorge Hernández-Moreno actualmente es investigador en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC), donde desarrolla su programa de doctorado. Es Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (2014) y Máster en Gobierno, Administración y Políticas Públicas por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (2015). Ha sido becario de formación en el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) e investigador visitante en el Departamento de Ciencia Social y Política de la Università degli studi di Milano (2019). Secretario Académico de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) desde mayo de 2021 y profesor-formador en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Su investigación se centra en la gobernanza territorial de los Estados de Bienestar, las políticas de salud y los cuidados de larga duración, así como el federalismo comparado y la reforma del Estado autonómico, temas sobre los que ha publicado diferentes artículos científicos, capítulos de libro e informes.

RESUMEN

Recensión del libro de Mario Munta, *EU Socio-economic Governance in Central and Eastern Europe: The European Semester and National Employment Policies*, Routledge, 2021, 261 pp.

PALABRAS CLAVE

Política de empleo; Unión Europea; Semestre Europeo; Europa Central y del Este; Programa Nacional de Reforma; Recomendaciones Específicas por país.

ABSTRACT

Review of the book from Mario Munta, *EU Socio-economic Governance in Central and Eastern Europe: The European Semester and National Employment Policies*, Routledge, 2021, 261 pp.

KEYWORDS

Employment Policy; European Union; European Semester; Central and Eastern Europe; National Reform Programme; Country-Specific Recommendations.

Desde la firma del Tratado de Maastricht en 1992, muchas investigaciones han intentado captar la influencia cada vez mayor de la Unión Europea (UE) en las estructuras institucionales y las políticas públicas de los Estados miembro (Graziano y Vink, 2007). Más específicamente, se ha prestado atención al vínculo entre Europa y las políticas de empleo y activación (Graziano, 2011; Copeland, 2016). Sin embargo, los

estudios sobre cómo influye la nueva gobernanza socioeconómica y, en concreto, el Semestre Europeo¹ (en adelante, Semestre), en el cambio (o no) de las políticas sociales nacionales son todavía escasos y no del todo concluyentes (Verdun y Zeitlin, 2018; Copeland y Daly, 2018; Di Mascio et al., 2020; Vanhercke y Verdun, 2022).

En este sentido, el libro de Mario Munta, profesor de Políticas Públicas y Política de la UE en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Zagreb (Croacia), trata de llenar este «vacío» al examinar cómo, en qué condiciones y con qué alcance la coordinación de la UE a través del Semestre ha influido en el cambio de las políticas de empleo de Europa Central y del Este² entre 2011 y 2018. Este estudio longitudinal utiliza un método cualitativo de *process tracing* (Beach y Pedersen, 2019) para identificar los mecanismos causales y controlar las explicaciones alternativas de las reformas políticas en el caso de cuatro países: Croacia, Hungría, Eslovaquia y Eslovenia. La evidencia empírica utilizada procede de 51 entrevistas a expertos en la materia (altos funcionarios gubernamentales, miembros de las distintas instituciones, comisiones, comités y agencias de la UE, interlocutores sociales y representantes de la sociedad civil), así como de un amplio análisis documental, centrado fundamentalmente en las recomendaciones específicas por país (REP) realizadas por la Comisión Europea (CE) y las medidas contenidas en los Programas Nacionales de Reforma.

En lo que concierne a su estructura, el libro se organiza como un monográfico, con un total de ocho capítulos, incluido un apartado de conclusiones. Tras un primer capítulo introductorio, en el que se presenta al lector el contexto y el propósito de la obra, así como el *puzzle* y las preguntas que guían la investigación en torno a la coordinación del empleo en la UE, el capítulo 2 expone de forma detalla el marco teórico y metodológico utilizado. El autor desarrolla un marco analítico basado en los conocimientos previos acumulados en los estudios sobre *europeización* y gobernanza para estudiar (y explicar) la influencia del Semestre a partir de tres posibles vías: la presión externa, el aprendizaje mutuo y la apropiación creativa. Estos factores actuarían como mecanismos causales del cambio de políticas. Este capítulo teórico va seguido de cuatro capítulos empíricos muy detallados y contextualizados sobre los países que constituyen los estudios de caso.

El capítulo 3 examina los primeros cinco años de participación de Croacia en el Semestre. Una experiencia marcada por la adhesión del país a la UE en 2013 y una prolongada crisis económica, con unas cifras de desempleo general y juvenil de las más altas de todos los Estados miembro (p. 69). Según el autor, el impacto sustantivo del Semestre en el cambio de políticas en Croacia fue limitado (p. 103). En el caso de la reforma de las pensiones, la influencia del Semestre se redujo a mantener la cuestión en la agenda política, ante la postura predominantemente negativa de la élite gobernante hacia la injerencia de la UE. Por otro lado, en el caso de la aplicación de la Garantía Juvenil, no hizo más que reforzar las políticas juveniles existentes diseñadas por el gobierno del socialdemócrata Zoran Milanović entre 2011 y 2016. La presión externa de la UE solo funcionó y fue efectiva en cuestiones técnicas que no tenían implicaciones legislativas ni peso político. Por el contrario, el efecto indirecto del Semestre fue elevado. Las autoridades croatas recurrieron a este instrumento cuando sus recomendaciones coincidían con la agenda política nacional (p. 104).

El cuarto capítulo se detiene en el caso de Hungría, país que ha participado regularmente en el Semestre desde 2011, bajo el gobierno *euroescéptico* de Viktor Orbán. Hungría adquirió una oposición política sostenida e ignoró, en la mayoría de los casos, los incentivos del Semestre para llevar a cabo reformas en materia de empleo. En su lugar, continuó con las prioridades nacionales, fundamentalmente en forma de políticas «pasivas» del mercado de trabajo (subsidijs de desempleo). Solo en algunas ocasiones y al igual que en el caso croata, el gobierno de Hungría utilizó los incentivos económicos de la UE para llevar a cabo reformas sustantivas en las políticas de empleo, como en el caso de la Garantía Juvenil. Si bien, siempre preservando las preferencias políticas domésticas. En definitiva, el autor constata que el efecto y la influencia externa de la UE a través del Semestre ha sido muy limitada y en su mayoría superficial (p. 128). Solo los fondos estructurales «parecen ser el único pegamento que mantiene al gobierno húngaro leal a la UE» (p. 131).

Munta analiza el caso de Eslovaquia en el capítulo 5, un país marcado por la lucha contra las altas tasas de desempleo desde la Gran Recesión. De nuevo, el autor señala que, en cuanto a las políticas individuales,

¹ El Semestre Europeo, creado en 2010, es la principal medida de gobernanza económica con la que la UE respondió a la crisis. Se trata de un ciclo anual de coordinación y vigilancia de políticas, especialmente dentro de la Eurozona.

² A menudo tiende a utilizarse la abreviatura CEE (*Central and Eastern Europe*) para referirse a este conjunto de países: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Alemania (parte Oriental), República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Eslovenia, Croacia, Albania, Montenegro, Serbia, Macedonia del Norte, Bosnia y Herzegovina y Kosovo (Estado con reconocimiento internacional limitado).

en la mayoría de las ocasiones la influencia del Semestre fue nula (pp. 159-160). Los procesos de reforma en los casos de la edad de jubilación o la activación de los beneficiarios de las prestaciones sociales han seguido las trayectorias gubernamentales existentes. Las presiones externas en forma de incentivos solo parecen funcionar cuando no existe una oposición ideológica interna. En conjunto, el caso eslovaco evidencia una fuerte dependencia de la financiación de la UE, la cual en muchas ocasiones funciona como «sustituta» de la inversión pública estatal (p. 161).

En el caso de Eslovenia (capítulo 6), desde el comienzo de la crisis económica y financiera de 2008/9, los sucesivos gobiernos actuaron bajo una gran presión de las instituciones de la UE, en ocasiones bajo amenaza de intervención de la *Troika*, como en 2013. En este sentido, la política de empleo no quedó al margen de estas presiones externas. El autor apunta a que el Semestre influyó de múltiples maneras en el sector del empleo en este país, como en el caso de la reforma laboral y la reforma de las pensiones (p. 195). También los incentivos financieros del Semestre se utilizaron estratégicamente por parte de los agentes y autoridades estatales para el diseño y la implementación de los programas de desempleo juvenil y de activación de los grupos vulnerables (p. 196). El autor apunta a que los contextos de incertidumbre (como una crisis profunda) o las amenazas de sanciones, parecen amplificar el recurso al aprendizaje mutuo o la apropiación creativa de la REP. Sin embargo, este estudio de caso también aporta elementos interesantes en torno al debate sobre los límites a la presión externa, principalmente a través de los marcos institucionales formales e informales (en este último caso, en forma de contactos o relaciones entre actores e instituciones).

El capítulo 7 ofrece un análisis comparado (y sintetizado) de los resultados encontrados y vinculación con la teoría previa (pp. 199-210). Para ello, se vuelve a la pregunta principal que ha guiado la investigación, esto es, ¿cómo y en qué medida el Semestre influyó en los cambios de la política de empleo en estos países? El libro se cierra con el capítulo 8, dedicado a las conclusiones del estudio y a la proposición de algunas recomendaciones (a partir de varios datos empíricos). Unas conclusiones que podríamos resumir en la idea de que la influencia del Semestre sólo se sintió en este conjunto de países de forma indirecta, es decir, cuando los gobiernos y los actores institucionales podían adaptar el marco europeo a sus agendas políticas preexistentes. Varias investigaciones previas apuntaban en esta misma dirección, afirmando que los responsables políticos usan selectivamente este tipo de instrumento y recursos políticos y financieros única y exclusivamente cuando coinciden con sus preferencias y objetivos estratégicos nacionales (o domésticos) (véase Stiller y Van Gerven, 2012).

En suma, el libro constituye una valiosa y necesaria aportación al estudio y debate en torno al papel de la UE en los procesos de reforma política y de políticas en los Estados miembro. El novedoso y original marco teórico y metodológico utilizado para desentrañar la influencia del Semestre responde al llamamiento de destacados académicos (véase Zeitlin y Vanhercke, 2018) de emplear pruebas empíricas cualitativas, más allá de las evaluaciones cuantitativas de los índices de aplicación de las REP, para poder llegar a conclusiones más certeras y concretas. Quizá se echa en falta la inclusión de algún estudio de caso de países que no formaran parte de la subregión de Europa Central y del Este. Esto permitiría comprobar desde un punto de vista comparado como se comportan y cual es el alcance de los mecanismos causales en otros contextos, y si nos sirven o no para explicar la influencia de la nueva gobernanza socioeconómica en las reformas de política pública a grandes rasgos. Por último, la consistencia y validez de los análisis y resultados presentados en este estudio quizá deban ser matizados a raíz de la pandemia de COVID-19. La respuesta europea a la crisis provocó una adaptación temporal del Semestre, centrándose las orientaciones de la UE únicamente en las políticas presupuestarias y en la elaboración de planes de recuperación y resiliencia. Actualmente, un estudio de la influencia de la UE en el ámbito doméstico de los Estados miembro (sea cual sea el sector de política pública analizado) pasa obligatoriamente por la toma en consideración de las sinergias entre el Semestre y la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el nuevo fondo de gestión directa dentro del programa de estímulo económico NextGenerationEU (véase Vanhercke et al., 2021 o D'Erman y Verdun, 2022, entre otros).

En cualquier caso, se trata de un libro destinado a lectores cualificados, ya sean estudiantes de máster o doctorado en las disciplinas de Ciencia Política, Economía, Relaciones Internacionales o Geografía. Este estudio puede resultar de interés para académicos y estudiosos de la política europea, la gobernanza socioeconómica de la UE, así como de los procesos de europeización en los países de Europa Central y del Este. Por último, de los resultados y reflexiones presentes en la obra también se pueden beneficiar *practitioners* y responsables públicos tanto del nivel comunitario/supranacional como nacional, especialmente aquellos dedicados al ámbito del empleo en todas sus vertientes y dimensiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beach, D. y Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press. <http://dx.doi.org/10.3998/mpub.10072208>
- Copeland, P. (2016). Europeanization and de-Europeanization in UK employment policy: changing governments and shifting agendas [Prepublicado el 10 de octubre de 2016]. *Public Administration*, 94(4), 1124-1139. <https://doi.org/10.1111/padm.12283>
- Copeland, P. y Daly, M. (2018). The European Semester and EU social policy [Prepublicado el 28 de febrero de 2018]. *Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1001-1018. <https://doi.org/10.1111/jcms.12703>
- D'Erman, V. y Verdun, A. (2022). An Introduction: Macroeconomic Policy Coordination and Domestic Politics: Policy Coordination in the EU from the European Semester to the Covid-19 Crisis [Prepublicado el 3 de diciembre de 2021]. *Journal of Common Market Studies*, 60(1), 3-20. <https://doi.org/10.1111/jcms.13276>
- Di Mascio, F., Natalini, A., Ongaro, E. y Stolfi, F. (2020). Influence of the European Semester on national public sector reforms under conditions of fiscal consolidation: The policy of conditionality in Italy 2011-2015 [Prepublicado el 10 de abril de 2019]. *Public Policy and Administration*, 35(2), 201-223. <https://doi.org/10.1177/0952076718814892>
- Graziano, P. R. (2011). Europeanization and domestic employment policy change: Conceptual and methodological background [Prepublicado el 27 de junio de 2011]. *Governance*, 24(3), 583-605. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01533.x>
- Graziano, P. y Vink, M. (eds.) (2007). *Europeanization: new research agendas*. Springer.
- Stiller, S. y van Gerven, M. (2012). The European Employment Strategy and national core executives: impacts on activation reforms in the Netherlands and Germany. *Journal of European Social Policy*, 22(2), 118-132. <https://doi.org/10.1177/0958928711433652>
- Vanhercke, B., Verdun, A. C., Atanasova, A., Spasova, S. y Thomson, M. (2021). *From the European Semester to the Recovery and Resilience Facility: Some Social Actors are (not) Resurfacing* [Working Paper 13/2021]. ETUI, The European Trade Union Institute. Recuperado de <https://www.etui.org/publications/european-semester-recovery-and-resilience-facility>
- Vanhercke, B. y Verdun, A. C. (2022). The European semester as Goldilocks: macroeconomic policy coordination and the recovery and resilience facility [Prepublicado el 3 de diciembre de 2021]. *Journal of Common Market Studies*, 60(1), 204-223. <https://doi.org/10.1111/jcms.13267>
- Verdun, A. y Zeitlin, J. (2018). Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice [Prepublicado el 29 de agosto de 2017]. *Journal of European Public Policy*, 25(2), 137-148. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363807>
- Zeitlin, J. y Vanhercke, B. (2018). Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. *Journal of European Public Policy*, 25(2), 149-174. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>

GAPP, número 29, julio de 2022
Sección: RECENSIONES
Recibido: 19-04-2022
Aceptado: 24-04-2022
Publicado: 14-07-2022
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11079>
Páginas: 128-130



Referencia: Lanaia, A. (2022). Zeger van der Wal, *The 21st Century Public Manager Challenges, People and Strategies*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 29, 128-130. <https://doi.org/10.24965/gapp.11079>

Zeger van der Wal: *The 21st Century Public Manager Challenges, People and Strategies*

Lanaia, Andrea
Universitat Autònoma de Barcelona (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4418-7842>
andrea.lanaia@uab.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Dr. Andrea Lanaia es asistente de investigación en la Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología de la UAB y miembro del grupo de investigación EUGOV. Sus principales líneas de investigación se centran en el diseño y funcionamiento de las instituciones de la UE, en la gobernanza multinivel dentro de la UE y en las políticas públicas en ámbito energético, climático y ambiental.

RESUMEN

Recensión del libro de Zeger van der Wal, *The 21st Century Public Manager Challenges, People and Strategies*, Palgrave, 2017, 392 pp.

PALABRAS CLAVE

Management público; políticas públicas; recursos humanos; liderazgo; orientación al futuro.

ABSTRACT

Review of the book from Zeger van der Wal, *The 21st Century Public Manager Challenges, People and Strategies*, Palgrave, 2017, 392 pp.

KEYWORDS

Public management; public policy; human resources; future-oriented leadership.

Imaginémonos vivir un día en la vida de un directivo público en el siglo XXI. La versión estereotipada de la actividad cotidiana se caracteriza por cuatro factores. Su rutina puede ser de repente quebrantada por crisis, escándalos y eventos que, en un mundo cada vez más conectado, se propagan rápidamente en el tiempo y en el espacio: un mundo volátil. Los cambios en el liderazgo político acarrearán, en un ambiente cada vez más polarizado, la necesidad de interrumpir programas y planes para los cuales se habían invertido mucho tiempo y recursos y poner al mismo tiempo en marcha otros en un breve período de tiempo: es un mundo incierto. Los problemas por tratar son, asimismo, más interdependientes y necesitan las aportaciones de muchos grupos de interés (*stakeholders*) para asegurar su efectiva y legítima solución, al mismo tiempo que, internamente, el directivo tiene que empeñarse en la gestión de una plantilla cada vez más variada en cuanto a edad, orientaciones y bagaje profesional: un mundo complejo. Finalmente, se incrementa la presión para que cualquier solución sea “innovadora” y basada en el uso de nuevas tecnologías, aunque no existan o escaseen experiencias parecidas en las que inspirarse y a pesar de que las expectativas de proveedores, mandatarios políticos y ciudadanos sean diferentes y a menudo incompatibles: un mundo ambiguo.

El principal objetivo del libro de Zeger Van der Wal es orientar al actual y, sobre todo, al futuro directivo público en el mundo VICA (volátil, incierto, complejo y ambiguo) que se acaba de esbozar. En palabras del autor, se trata de una obra que aborda el nuevo rol de los niveles medio-altos de la administración pública en un mundo cuyas características se adaptan mal a quienes huyen de los desafíos intelectuales y profesionales buscando refugio en la seguridad laboral de la función pública, la rutina y la vieja ilusión de poder actuar en un ambiente previsible. Entre otros, el contenido del libro esboza un perfil de profesional que puede servir de referencia para el reclutamiento de nuevos trabajadores por parte de los responsables de recursos humanos, al igual que para la puesta en marcha de cursos especializados que mejoren las competencias del personal existente. En esta contribución, Van der Wal, profesor en las universidades de Singapur y Leiden, brinda a un público tanto académico como profesional su comprobada trayectoria a la hora de analizar los elementos que favorecen la creación de “valor público”, como demuestran el amplio abanico de publicaciones académicas y su experiencia tanto en la enseñanza en cursos de Máster especializados en gestión pública en prestigiosas instituciones como en la consultoría para grandes empresas del sector privado.

Esta obra consigue la difícil tarea de colocarse cómodamente en el punto intermedio entre el rigor que se espera de un trabajo de corte académico y la provisión de consejos e instrucciones de carácter práctico para aquellos que buscan un manual de corte profesional. Aunque el mismo autor nos advierte, al principio de su exposición, que su intención no es tanto abordar la gestión pública como disciplina académica como centrarse en la figura del directivo público en relación con los factores externos e internos que condicionan su acción, el lector interesado en la vertiente académica no será defraudado y encontrará una amplia selección de referencias bibliográficas y marcos teóricos y analíticos. Cualquier tipo de público podrá también gozar de una amplia oferta de ejemplos prácticos de carácter más cualitativo que cuantitativo y de una rica y gráficamente agradable selección de cuadros explicativos de resumen que agilizan la lectura y fijan visualmente los contenidos más relevantes. Al mismo tiempo, se evidencia que la finalidad del libro es la de ofrecer una visión prescriptiva y normativa sin ahondar demasiado en la causalidad de los fenómenos analizados.

La estructura del libro es lineal y su organización sigue un claro hilo argumental que se explica con detalle en el capítulo introductorio. El primer capítulo nos presenta un análisis crítico de la figura del directivo público del siglo XXI, es decir el arquetipo que, consciente de su papel en la administración y en la sociedad, reúne las competencias y los valores que le sirven para llevar a cabo su misión profesional y personal en diferentes contextos. Cabe remarcar como el autor no desecha el pasado como inútil y anticuado, sino que considera que ciertas competencias de los dos paradigmas precedentes que han marcado la figura del directivo (la del “burócrata” obediente al entramado legal y la del “gestor” enfocado en los resultados) deben reciclarse y complementarse con las habilidades actuales del directivo “colaborador” empeñado en la creación y en el mantenimiento de redes y de relaciones con un amplio abanico de actores. En el segundo y tercer capítulo, se ofrece una razonada conexión entre el entorno en el cual se desarrolla la acción pública y las demandas que se deducen para los directivos que la llevan a cabo. El nuevo siglo se caracterizará, de forma muy previsiblemente constante, por ocho macrotendencias, ligadas a la dimensión individual (la interconexión tecnológica, el empoderamiento del individuo y las expectativas de máxima transparencia para la administración, y el envejecimiento de la población); a la economía global (la convergencia económica entre países y el elevado riesgo de contagio de shocks negativos, el creciente freno de la deuda pública sobre la capacidad de expansión fiscal y la multipolaridad en el contexto de un deslizamiento de poder económico hacia Asia); así como al ambiente físico y medioambiental (la acelerada y desmesurada urbanización del planeta y el imperativo de la eficiencia en el uso de recursos como consecuencia de su agotamiento y para evitar daños medioambientales irreparables). A partir de las interacciones entre estas macrotendencias, el autor identifica siete demandas para la gestión pública, que se desarrollan en detalle en los siguientes capítulos empírico-prescriptivos y siguiendo la misma aproximación, consistente en describir primero la naturaleza del desafío y seguidamente proponer medidas que puedan transformarlos en oportunidades. Aquí conviene señalar el hincapié que el autor pone en la necesidad de mantener una buena dosis de realismo: el esperado ejercicio de conversión de desafíos en oportunidades no es automático, en el sentido de que requiere una ingente esfuerzo individual y colectivo para llevarlo a cabo; ni el éxito está asegurado, aun en el caso de escoger el camino considerado como más apropiado. Más que “reglas de oro”, lo que se nos propone son maneras de afrontar inevitables dilemas y encarar los compromisos entre los objetivos a veces conflictivos asociados a esos dilemas. Solo siendo el directivo consciente de encontrarse en una situación difícil podrá pensar y actuar de forma estratégica y éticamente satisfactoria. En este sentido, la prescripción que subyace a todas y cada una de las siete demandas es la de aprender a modular las soluciones generales y abstractas

en función de cada problema concreto, así como contar con un procedimiento para reflexionar sobre cómo actuar, más que unas instrucciones de pronto uso para la acción independientes del contexto.

De tal manera, el lector se verá confrontado con las respuestas a las demandas relativas a la gestión de: i) múltiples *stakeholders*, siendo necesario decidir a quiénes y cómo incluirlos en el proceso participativo y cómo gestionar la narrativa y la promoción de la acción gubernamental en la era de las redes sociales; ii) las turbulencias en el ejercicio de la autoridad (tanto como sujeto pasivo de los superiores, políticos y/o administrativos, como en calidad de sujeto activo en tanto que director y supervisor de equipos de trabajo); iii) de una nueva fuerza de trabajo cada vez más heterogénea, donde será primordial poner remedio a la creciente distancia entre las expectativas y los conocimientos de las nuevas y de las viejas generaciones, así como generar motivación; iv) la innovación, distinguiendo cada fase del proceso innovador y los distintos tipos de innovación, de la incremental hasta la radical, a sabiendas de que existe el riesgo de innovar como exigencia en sí misma sin antes tener claro el probable beneficio que se pueda esperar de ella; v) la complejidad ética, en áreas tan diversas como las relaciones con las órdenes de los superiores, la diversidad de la plantilla y de la población en general, la libertad de expresión personal durante el ejercicio de cargos públicos y el uso de la información suministrada por los *big data* frente a la igualmente necesaria protección de la privacidad; vi) la armonización de las exigencias de la inmediatez, sean crisis o la simple tiranía del presente, con la cada vez más imperiosa necesidad de planificar para el futuro a largo plazo, especialmente a través del uso de técnicas y modelos de pronóstico de escenarios; y, finalmente, vii) la vertebración de partenariados y colaboraciones de calado, que abarcan el ciclo completo de las políticas públicas con actores externos a la administración pública (empresa y sociedad civil) o adscritos a otros sectores de la misma, con particular atención a la introducción de mecanismos para la atribución de méritos y de responsabilidades en caso de fracasos.

Una pregunta que probablemente surja durante la lectura de este libro es la de la aplicabilidad de sus recomendaciones en diferentes contextos de la administración pública. El autor nos sugiere alguna idea al respecto, afirmando que hay una clara variabilidad en función de factores como el tipo de ordenamiento político (liberal-autoritario), organización del estado (centralizado-federal) y niveles de desarrollo de países y regiones. Todavía se percibe una implícita validez de las recomendaciones mayoritariamente en un contexto de elevado desarrollo económico y social, tanto por el coste que muchas de ellas pueden acarrear como por el perfil sociológico de los actores que se mencionan, por ejemplo, ciudadanos exigentes con la administración pública y altamente familiarizados con la tecnología y los medios de comunicación modernos. Aunque no falten en el libro ejemplos de buenas prácticas en contextos menos desarrollados, la sensación es que se trate de experiencias aisladas y difícilmente replicables. Quizás este sesgo en favor de administraciones que tengan que enfrentarse a “nuevos” problemas y contando con recursos de una cierta cuantía pueda mermar la identificación con el directivo público del siglo XXI de muchos administradores españoles, en cualquier ámbito de la administración, para los cuales el contexto puede ser significativamente diferente, especialmente en entornos más periféricos. Aun así, la administración española se encuentra en una fase de profunda transformación, especialmente acelerada por el reto de aprovechar al máximo la oportunidad única de los fondos *Next Generation EU*. No cabe duda de que este libro de lectura sencilla y cautivante resulte de gran utilidad para los actuales directivos que se sientan en deber, con ellos mismos y con la sociedad, de incrementar su contribución al valor público, así como para los jóvenes que quieran acercarse a la función pública desarrollando sus modernas habilidades e insuflando la necesaria dosis de dinamismo profesional, organizativo y cívico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Van der Wal, Z. (2017). *The 21st Century Public Manager Challenges, People and Strategies*. Palgrave.

GAPP, número 29, julio de 2022

Sección: RECENSIONES

Recibido: 24-02-2022

Aceptado: 08-04-2022

Publicado: 14-07-2022

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11057>

Páginas: 131-134



Referencia: Suárez Antón, O. (2022). Karin Geuijen, Paul 't Hart, Sebastiaan Princen y Kutsal Yesilkagit: The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 131-134. <https://doi.org/10.24965/gapp.11057>

Karin Geuijen, Paul 't Hart, Sebastiaan Princen y Kutsal Yesilkagit: *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making*

Suárez Antón, Orestes

Universidad Complutense de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5106-3608>

orestesj1@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor Europeo en Gobierno y Administración Pública (UCM). Al servicio de las instituciones europeas, entre Bruselas y Estrasburgo, durante más de una década. El derecho europeo y la participación ciudadana representan sus principales líneas de investigación. Es autor de la monografía “Iniciativa Legislativa Popular. Análisis de la Iniciativa de Agenda en América Latina y la Unión Europea” (Tirant Lo Blanch, 2019).

RESUMEN

Recensión del libro de Karin Geuijen, Paul 't Hart, Sebastiaan Princen y Kutsal Yesilkagit, *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making*, Amsterdam University Press, 2008, 176 pp.

PALABRAS CLAVE

Formulación de políticas europeas; gobernanza; eurócratas; función pública; Unión Europea.

ABSTRACT

Review of the book from Karin Geuijen, Paul 't Hart, Sebastiaan Princen y Kutsal Yesilkagit, *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making*, Amsterdam University Press, 2008, 176 pp.

KEYWORDS

EU policy-making; governance; eurocrats; public function; European Union.

“Los nuevos eurócratas. Los funcionarios nacionales en la formulación de políticas de la UE” es una obra coral, escrita en inglés y con un interés vigente a pesar de haber sido publicada en 2008. Abre una línea novedosa de investigación: el análisis de la contribución que presta la función pública nacional a la construcción europea. Un programa de estudio en el que se ha avanzado muy poco. A día de hoy, adquiere un inusitado relieve en el contexto del obligado relance del proyecto europeo como consecuencia de la crisis de la COVID-19. En un período de tiempo inusualmente breve, los compromisos presupuestarios de la UE se han visto prácticamente duplicados, desencadenando con ello un acelerado redimensionamiento del alcance de las políticas europeas y su actual estrategia en pro de la descarbonización y la digitalización de nuestras economías. Los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dan buena cuenta de ello. Esta investigación representa una de las muy escasas aportaciones en cuanto a la estratégica relación entre administraciones nacional y europea.

“The New Eurocrats” cuenta con cuatro autores, todos ellos vinculados a la academia de los Países Bajos. A la cabeza, la Dra. Geuijen, en la actualidad profesora de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Utrecht. Vinculados también a esta Escuela, los profesores 't Hart y Princen. Y por último, el Dr. Yesilkagit,

en la actualidad profesor de gobernanza internacional en la Universidad de Leiden. Todos ellos comparten en su dilatada obra la inquietud por la gobernanza europea, sea desde una perspectiva más socioeconómica (Geuijen) o político-administrativa (Princen o Yesilkagit), si bien cabe destacar entre las investigaciones del profesor 't Hart la publicación de la obra en castellano "La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión" (Hart et al., 2007).

Deben referirse, además, las contribuciones a esta publicación de la profesora de Administración Pública de la Universidad de Radboud, Ellen Mastenbroek, como coautora del capítulo 2 acerca de la posible europeización de la función pública, y de la Dra. Semin Suvarierol y el profesor de gobernanza de la Universidad de Groningen, Caspar van den Berg, como autores del capítulo 5 sobre el carácter de «puente» de los expertos nacionales.

Por lo que se refiere a la metodología, por motivos prácticos, los autores eligen como modelo de estudio el caso de los Países Bajos. El libro se estructura en seis capítulos, con el papel de la administración nacional en la construcción europea como hilo conductor. Tras un primer capítulo de carácter introductorio, los distintos análisis que contiene el libro, con capítulos con cierta autonomía unos de otros, atienden a diversos estudios de caso, tanto de carácter cualitativo como cuantitativo. El capítulo 2, sobre las relaciones entre las administraciones nacional y europea, se basa en la encuesta realizada a 4.502 funcionarios neerlandeses en 2006. El capítulo 3 presenta los resultados de las entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio de Agricultura mientras que el capítulo 4, referido a los funcionarios del Ministerio del Interior –con un sistema de toma de decisiones colectivas menos desarrollado que en el caso anterior–, combina el sistema de entrevistas con la observación y la información disponible en esta área para sus ámbitos de toma de decisión (grupos de trabajo, comités de expertos, comités de alto nivel...). Una metodología similar se utiliza en el capítulo 5, sobre los expertos nacionales en comisión de servicio en la UE, en el que las entrevistas completan el previo análisis de los datos cuantitativos existentes en relación con este colectivo. En las conclusiones que contiene el capítulo 6, al objeto de complementar los análisis previos, se incorpora además la consulta a expertos.

Por lo que se refiere a los contenidos, la introducción nos presenta la obra, planteando el estudio de los que denomina como «eurócratas nacionales», en tanto que uno de los actores más relevantes de la gobernanza europea y, también, uno de los más desconocidos. Como cuestión de fondo, se señala la evolución desde la diplomacia clásica hacia un nuevo modelo, en la práctica, con sus tensiones y dilemas, a partir de las que surgen las tres cuestiones de investigación en torno a las que se articula la investigación: el nivel de implicación de los funcionarios neerlandeses en las actividades vinculadas a la UE, la manera en que estos experimentan y ejercen la construcción política europea y, por último, la manera en que a esos funcionarios limita/beneficia la forma en que están organizados los asuntos europeos en sus respectivas organizaciones. Cuestiones, a su vez, desagregadas en otras nueve.

La encuesta del capítulo 2 se centra tanto en las actuaciones que se desarrollan en la administración neerlandesa a nivel de los funcionarios individuales como en el contexto orgánico de la administración nacional en que operan. A nivel individual, se ofrece una visión general del alcance y la forma de su participación en la UE. A nivel orgánico, se analiza el actuar de las actividades relacionadas con la UE dentro de los respectivos departamentos nacionales y la forma en que estas se gestionan y facilitan. En definitiva, se esboza una primera visión general de las actuaciones individuales y orgánicas para el nivel nacional en relación con la UE, que sirve de trasfondo para los análisis subsiguientes.

De manera más específica, los capítulos 3 y 4 presentan los resultados de dos estudios de caso llevados a cabo, respectivamente, en los campos de la política veterinaria y de la cooperación policial. El primero de ellos, describe las estrategias alternativas que emplean en su día a día los funcionarios «europeizados» y como se centran, en gran medida, en «traducir» los intereses de su departamento en políticas de la UE. El capítulo se centra, de manera novedosa, en el análisis de las primeras fases del proceso de formulación política europea, esto es, cuando la Comisión considera desarrollar una propuesta, enfocándose en el comportamiento estratégico que adoptan los funcionarios nacionales y su ministerio.

El capítulo 4 sirve para comprender el modo en que se desarrolla la cooperación policial europea por los funcionarios nacionales y las formas en que se definen y realizan sus actividades. Se identifican tres tipos de actuaciones: la primera, la de los coordinadores departamentales, centrados a nivel doméstico en garantizar el buen funcionamiento de la maquinaria interna de preparación de los procesos políticos europeos; la segunda, la de los burócratas-diplomáticos que negocian las posiciones nacionales en los grupos de trabajo y comités de Bruselas y, la tercera, la de los funcionarios que construyen coaliciones transnacionales para enfrentar el crimen internacional. Debido a que estas distintas categorías actúan por medio de diferentes canales europeos, son muy diferentes las demandas que se les imponen y la forma en que se integra y facilita su trabajo.

En el capítulo 5 se analiza a los expertos nacionales en comisión de servicio en la UE. Se trata de un colectivo particular de funcionarios en términos de su posición intermedia entre la gobernanza europea y nacional. La dualidad de roles es quizá la más profunda para ellos, ya que se debaten entre el día a día en la Comisión y el vínculo con el empleador nacional que los envía en comisión de servicio. Este capítulo se pregunta si construyen puentes entre la Comisión y el Estado miembro o bien actúan como cabeza de puente nacional en el ámbito europeo. Se aborda también la manera en que utilizan sus redes durante y después de su comisión de servicio y se evalúa hasta qué punto ellos y el gobierno neerlandés se benefician en términos de desarrollo profesional e intercambio de información.

Por último, el capítulo 6 formula una serie de conclusiones que aspiran a dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas. A este respecto, cabe desatacar como el 30 % de los funcionarios nacionales de los Países Bajos declaran como las decisiones tomadas a nivel de la UE les afecta directamente, si bien muy pocos de ellos dicen dedicar apenas algún tiempo a las cuestiones relacionadas con la política europea. Esta sigue siendo vista como una materia propia de especialistas, ajena a su quehacer diario, si bien, los niveles de implicación varían tanto en función del grado de europeización de cada organismo ministerial como de las que se identifican como distintas categorías de funcionarios en cuanto a su relación con las políticas europeas. Así, mientras que los coordinadores departamentales desarrollan sus relaciones respecto de la capital del país, los burócratas-diplomáticos tienen el foco puesto en Bruselas y, por último, los funcionarios «a pie de obra» pueden desarrollar su actividad operativa en relación con cualquier lugar de Europa. La manera en la que se define el éxito de las relaciones entre burocracia nacional y europea varía en función de estos distintos roles.

Respecto de los expertos nacionales, se señala como un 30 % dejaron de trabajar para el organismo nacional que los secundó, mientras que menos del 30 % sigue utilizando la red que desarrolló durante su estancia en Bruselas. Se apunta también a la falta de estrategias de retorno a la hora de incentivar el aprovechamiento de este tipo de puestos.

En una cierta desmitificación de la burocracia europea, al contrario de lo que se suele pensar, los expertos consultados en este último capítulo apuntan al carácter no esencial –a la hora de relacionarse con la UE– del multilingüismo o el conocimiento del funcionamiento interno del entramado comunitario. Mientras que destacan como fundamentales otro tipo de competencias genéricas tales como la sociabilidad, la empatía, la reciprocidad o la confianza, y ponen el acento en la importancia de las facilidades de formación.

Aun tratándose de una obra anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se señala ya como el incremento de las materias objeto de codecisión está provocando el que se intensifique el *lobbying* a los eurodiputados, aspecto este pendiente de análisis, lo mismo que el del papel de los funcionarios de las Representaciones Permanentes en Bruselas.

Como se suele decir, un camello es un caballo diseñado en Bruselas y se apunta en el estudio a como las denominadas «posiciones nacionales» no son siempre claras. Se requiere así de los «nuevos eurócratas» de una cierta versatilidad y de una labor previa de influencia (*advocacy*), haciéndose necesaria también una consideración estratégica de su actuar en la que, más allá de los aspectos tecnocráticos, deben primar criterios de tipo político.

Mucho ha llovido desde 2008. Una pandemia, el *Brexit*, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, una crisis financiera global... y los «nuevos eurócratas» siguen desempeñando su discreto papel. Sin duda, su accionar se refleja también en la reciente elaboración del Plan de Recuperación para la Europa de la era COVID. La propia responsable de la negociación de este Plan para nuestro país, la vicepresidenta y ministra de asuntos económicos del Gobierno de España, Nadia Calviño, con una dilatada trayectoria como alta funcionaria de la Comisión Europea (2004-2018), representa un ejemplo inusualmente visible de estos funcionarios europeizados. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, el más cuantioso y mejor valorado del conjunto de planes nacionales, es una muestra clara de cómo una adecuada sintonía entre los niveles de administración nacional y europea puede dar lugar a los más satisfactorios resultados para ambas partes.

Esta obra abre las puertas a una novedosa y necesaria línea de investigación, iniciando la conformación de una visión real en cuanto a las características de las relaciones entre la administración nacional y europea. Cabe si acaso lamentar que, a pesar de los años pasados desde esta primera aproximación a esta novedosa área temática, apenas se haya profundizado en el análisis en torno a este programa de investigación.

El panorama que se presenta para una potencia administrativa como los Países Bajos, con un cuerpo diplomático equivalente al de nuestro país a pesar de su menor dimensión, nos debe hacer pensar sobre lo mucho que queda por avanzar en las relaciones con la burocracia europea, a nivel de las capacidades de la

administración central pero, también, desde la perspectiva del estado autonómico y los entes locales. El reto es llevar el conocimiento y comprensión mutua a todos los niveles de la función pública y, desde ahí, aprovechar de manera recíproca todas las potencialidades que se nos ofrecen. A la vista de su carácter estratégico para la construcción europea, tanto a nivel académico como por parte del propio entramado burocrático –nacional y europeo–, parece deseable el estudio de estos roles.

Se trata, por tanto, de una obra de interés tanto desde la perspectiva de la investigación académica en torno a la construcción europea, en la que la interacción entre las administraciones nacionales y europea desempeña un papel destacado; que debería, además, contar con el apoyo de los propios protagonistas de la investigación, esto es, los aparatos burocráticos nacionales y europeos, en aras de una mayor eficiencia en su actividad.

Cabe concluir que nos encontramos en un terreno caracterizado por una muy escasa bibliografía, que en su mayor parte atiende a las vicisitudes del norte de Europa, con un amplio vacío investigador para el este y el sur del continente. En aras de la profundización del proceso de construcción europea, en un contexto internacional marcado por la creciente inestabilidad –a la que a la crisis de la COVID-19 se añade ahora la de la guerra de Ucrania–, parece oportuno fomentar el estudio y el apoyo a esta realidad de la administración pública. Contribuiremos así, además de un aprovechamiento más eficiente de los recursos públicos europeos, al desarrollo y construcción del anhelado *demos* europeo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boin, A., Hart, P., Stern, E. y Sundelius, B. (2007). *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Geuijen, K., 't Hart, P., Princen, S. y Yesilkagit, K. (2008). *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making*. Amsterdam University Press.

GAPP, número 29, julio de 2022
Sección: RECENSIONES
Recibido: 28-02-2022
Aceptado: 03-05-2022
Publicado: 14-07-2022
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11062>
Páginas: 135-137

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional



Referencia: Mangana Ríos, A. (2022). John Bachtler, Peter Berkowitz, Sally Hardy y Tatjana Muravska: EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 135-137. <https://doi.org/10.24965/gapp.11062>

John Bachtler, Peter Berkowitz, Sally Hardy y Tatjana Muravska: *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*

Mangana Ríos, Alicia
Universidade de Santiago de Compostela (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9006-2771>
alicia.mangana@rai.usc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Estudios Internacionales en la Universidade de Santiago de Compostela. Máster en Derechos Humanos en la Universidad Nacional de Educación a Distancia y doctoranda en el Programa de Marketing Político, Actores e Instituciones en las Sociedades Contemporáneas de la Universidade de Santiago de Compostela. Miembro del Grupo de Investigación Gai-1161 Equipo de Investigaciones Políticas. Dentro de sus líneas de investigación destaca la participación de los eurodiputados en la conformación de preferencias para el nuevo Reglamento de financiación de la política de cohesión europea.

RESUMEN

Recensión de la monografía de John Bachtler, Peter Berkowitz, Sally Hardy y Tatjana Muravska: *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, Londres y Nueva York, Routledge, 2017, 345 pp.

PALABRAS CLAVE

Política de cohesión; capacidad administrativa; desarrollo regional; políticas públicas; efectividad y utilidad.

ABSTRACT

Book review of authors John Bachtler, Peter Berkowitz, Sally Hardy and Tatjana Muravska: *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, London and New York, Routledge, 2017, 345 pp.

KEYWORDS

Cohesion policy; administrative capacity; regional development; public policies; effectiveness and utility.

El libro “EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction” abarca un conjunto de artículos que analizan y evalúan el desarrollo y efectividad de la política de cohesión europea, a partir de los cambios introducidos en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en 2013 para el período de financiación 2014-2020 y de acuerdo con la estrategia Europa 2020. Concretamente, recopila diferentes investigaciones llevadas a cabo por académicos, miembros de las instituciones europeas y políticos que desarrollan su actividad tanto en el ámbito nacional como regional. Se encuentra en diálogo con otras obras tales como “The regional and Urban Policy of the EU Cohesion, Results-Oriented and Smart Specialization” (McCann, 2015) o “Regions and Innovation Policies in Europe Learning from the Margin” (González-López y Asheim, 2020), las cuales abarcan este ámbito de estudio desde una perspectiva más regional y en el marco de innovación de políticas.

El monográfico está editado por cuatro autores destacados en el estudio de la política de cohesión europea como son John Bachtler, profesor de Estudios Políticos Europeos y director del Centro de Inves-

tigación en Políticas Europeas de Glasgow, Peter Berkowitz, jefe de la Unidad de Desarrollo de Políticas, Gestión Estratégica y Relaciones con el Consejo en la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea, Sally Hardy, directora ejecutiva de la Asociación de Estudios Regionales en Reino Unido y Tatjana Muravska, profesora de Economía Regional en la University of Latvia y directora del Centro de Estudios Europeos y de Transición.

El objetivo principal del proyecto editorial es el análisis exhaustivo de la política de cohesión europea teniendo en cuenta su creación en 1988 y específicamente, desde la introducción de la reforma de los programas de los Fondos Europeos Estructurales y de Inversión en 2013. Concretamente, hace hincapié en el análisis del impacto de los fondos en los territorios donde se implementan, la capacidad de los Estados miembros y sus instituciones para ejecutar esta política y su contribución al crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Los diferentes autores emplean herramientas de análisis tanto cuantitativas como cualitativas. En el ámbito cuantitativo, se utilizan, por ejemplo, datos de panel y econometría espacial para observar la efectividad e impacto de la política de cohesión en las distintas regiones y, como técnicas cualitativas, entrevistas.

Asimismo, el libro consta de cuatro partes claramente diferenciadas en las que se incluyen un total de veinte capítulos. Las principales líneas que en las que se agrupan los artículos son la efectividad e impacto de la política de cohesión en los niveles europeos, nacional y regional, la contribución de esta política a la Estrategia Europea 2020 de desarrollo inteligente, sostenible e inclusivo, la importancia de la calidad de los gobiernos y su capacidad administrativa para la efectiva administración de los fondos y por último, las interrelaciones entre instituciones, territorio y políticas fundamentales en cada contexto.

Cabe recordar que la política de cohesión europea se creó con dos principales objetivos: reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el atraso de aquellas menos favorecidas y contribuir al desarrollo económico. Sin embargo, su eficacia y utilidad ha sido cuestionada en varias ocasiones por diferentes autores, así como, los diferentes factores que influyen en su aplicación efectiva. Así se puede observar ya en el primer capítulo del libro en el que los autores analizan la efectividad de los programas aplicados para poner en marcha los fondos de cohesión durante el periodo 1989-2012 y la utilidad de las intervenciones de la Política de Cohesión.

El aspecto de la utilidad planteado por los autores resulta relevante en el libro. Esta se define como el alcance de los programas para dar respuesta a las necesidades de la sociedad y su capacidad para resolver los problemas socioeconómicos del momento, que pueden diferir de los objetivos que se establecieron con anterioridad. Se plantea si la política de cohesión es realmente útil para la sociedad y para mitigar las desigualdades.

Cabe destacar que los autores argumentan que efectivamente estos programas han contribuido al desarrollo regional y mejoran la calidad de vida de muchas regiones, al tiempo que admiten que esto no ocurre en todas las áreas, así como, que algunos problemas, como el cambio demográfico, la baja innovación, la pobreza o el crimen organizado permanecen.

Asimismo, otra cuestión de interés es la capacidad de los Estados miembros de administrar e implementar los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Algunos de los resultados obtenidos, como muestra el capítulo 12 del libro, son la importancia de los entornos institucionales domésticos para entender el manejo de los fondos, la gran dependencia de los políticos en su aplicación, el rol de la política interna en la administración de los recursos y la excesiva burocratización y papeleo innecesario.

Otro aspecto destacable reside en el análisis de la asignación de los recursos entre Estados miembros y usos alternativos. En el capítulo 5, se puede observar que, de acuerdo con la Agenda de Lisboa del año 2000, por la que la Unión Europea establecía una estrategia para hacer de la UE la economía más competitiva y dinámica del mundo sin renunciar a los estándares de vida, la calidad del mercado laboral y la calidad del medio ambiente, a que aspectos iban mayoritariamente los fondos asignados. Es así por lo que se puede destacar que los países que contienen las regiones menos desarrolladas como Portugal, España, Irlanda, Italia y Grecia concentran la mayoría de sus inversiones en la infraestructura física dejando una parte menor para recursos humanos y medio ambiente.

Por su parte, países como Holanda, Francia y Alemania destinan la mitad de sus recursos disponibles a un entorno productivo y la otra mitad a infraestructura. El resto de Estados miembros destinan más de un 60% de sus fondos disponibles al establecimiento de un entorno productivo. Esto pone de manifiesto algunas carencias que impiden el avance de las regiones menos desarrolladas, como la falta de inversión en capital humano.

Otro aspecto relevante y que a menudo aparece en el debate público es la cuestión de si existe o no corrupción asociada a la gestión de los fondos. Los autores Fazekas y Tóth hacen hincapié en este tema en el capítulo 13, donde desarrollan un estudio basado en una base de datos cuantitativos a nivel micro; concluyen que en algunos de los Estados miembros la financiación de la UE sí que incrementa el riesgo de corrupción pero que está asociado a los riesgos generales existentes en el país.

Uno de los puntos fuertes que plantea el monográfico es que aborda cuestiones concretas en las que los fondos de cohesión tienen especial importancia como es, por ejemplo, el desempleo juvenil o los compromisos de la Unión Europea con la igualdad de género. Concretamente, hace hincapié en aspectos que se pueden mejorar a través de estos recursos como una estrategia coordinada para hacer frente a la alta tasa de desempleo juvenil existente en Europa o un conjunto de recomendaciones para que los fondos de cohesión consigan alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres dentro de la UE.

Asimismo, otra gran fortaleza es que proporciona al lector casos concretos de la aplicación de los programas en los países de forma que, permite conocer en profundidad como se ponen en marcha y que ocurre cuando la financiación llega a los Estados. Se observa, por ejemplo, en el capítulo 3 con el caso de Polonia, en el 15 con Hungría o el 7 con Letonia.

También se hace referencia a un reto clave como es el cambio demográfico y su relación con la política de cohesión. Concretamente, es el capítulo 7 el que se encarga de describir las implicaciones demográficas regionales del programa operacional de 2007-2012 en Letonia.

Sin embargo, también se pueden observar algunas debilidades como las dificultades que se presentan a los autores en la obtención de datos en sus estudios y que, en muchas ocasiones, determinan que sus investigaciones enfrenten aspectos como la fiabilidad. Además, se podría profundizar en el análisis de las diferencias en la gestión de los fondos derivadas del modelo territorial de cada Estado miembro, más o menos (des)centralizado, así como, en materia de comunicación y visibilidad de estos programas para los ciudadanos.

La aplicación de esta política en regiones más concretas es un aspecto ausente en el monográfico que también podría ser abordado. Esto se refiere al análisis, por ejemplo, de algunas de las llamadas regiones menos desarrolladas y regiones en transición, en las que los fondos de cohesión provenientes de la Unión Europea representan la principal fuente de financiación y juegan un papel fundamental en su desarrollo. De la misma forma, se podría prestar más atención a las zonas ultraperiféricas que tienen un régimen especial en el desarrollo de la financiación para la política y que, a menudo, no son tenidas en cuenta al abordar este ámbito de estudio.

Otro elemento relevante que podría ser incluido es la relación entre la política de cohesión con el clima y el medio ambiente. Concretamente, resultaría pertinente abordar el papel que la política regional puede desempeñar en la consecución de los objetivos climáticos de la Unión y su papel en la transición ecológica.

En definitiva, esta obra resulta beneficiosa tanto para estudiantes que comienzan a interesarse por las diferentes políticas que desarrolla la Unión Europea como para académicos que desean obtener un mayor conocimiento en la disciplina de la política de cohesión y se plantean hacer frente en sus investigaciones a los desafíos que presenta este ámbito de estudio.

Como conclusión, el libro aporta un conjunto de visiones sobre la política de cohesión europea que permite conocer en profundidad esta y entender su lógica y funcionamiento. Asimismo, anima a querer obtener un mayor conocimiento de la política concreta y a conocer futuras investigaciones que se realicen en torno a su evolución. Resultaría muy interesante continuar investigando en el marco del nuevo Reglamento para su financiación en el periodo 2021-2027.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S. y Muravska, T. (2017). *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*. Routledge. https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/6239/eu_cohesion_policy_reassessing_performance_and_direction.pdf
- González-López, M. y Asheim, B. T. (2020). *Regions and Innovation Policies in Europe. Learning from the Margins*. Edward Elgar Publishing.
- McCann, P. (2015). *The regional and urban policy of the European Union: cohesion, results-orientation and smart specialisation*. Edward Elgar Publishing.

GAPP, número 29, julio de 2022
Sección: RECENSIONES
Recibido: 30-03-2022
Aceptado: 01-04-2022
Publicado: 14-07-2022
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11076>
Páginas: 138-140

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional



Referencia: Vázquez Ramos, J. J. (2022). Nicholas Charron, Víctor Lapuente y Bo Rothstein: Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study of Good Government in EU Regions. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 138-140. <https://doi.org/10.24965/gapp.11076>

Nicholas Charron, Víctor Lapuente y Bo Rothstein: *Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study of Good Government in EU Regions*

Vázquez Ramos, José Javier
Universidade de Santiago de Compostela (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4804-8674>
jojavr18@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidade de Santiago de Compostela, en posesión del Máster Universitario en Marketing, Consultoría y Comunicación Política de la misma universidad. A día de hoy doctorando en el Programa de Doctorado en Marketing Político, Actores e Instituciones en las Sociedades Contemporáneas en la USC con un proyecto de tesis centrado en el análisis de los fondos europeos.

RESUMEN

Recensión del libro escrito por Nicholas Charron, Víctor Lapuente y Bo Rothstein, *Calidad de Gobierno y Corrupción desde una Perspectiva Europea: Un estudio Comparativo del Buen Gobierno en las Regiones de la UE*, Cheltenham Edward Elgar Publishing Limited, 2013, 251 pp. La calidad de gobierno es a día de hoy un concepto importante a la vez que complejo. La presente obra ofrece una aproximación al mismo tanto a nivel conceptual como empírico.

PALABRAS CLAVE

Calidad de gobierno; EQI; gobernanza; UE.

ABSTRACT

Review of the book written by Nicholas Charron, Víctor Lapuente and Bo Rothstein, *Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study of Good Governance in the EU Regions*, Cheltenham Edward Elgar Publishing Limited, 2013, 251 pp. The quality of government is nowadays an important concept. The present work offers an approach to it both a conceptual and empirical level.

KEYWORDS

Quality of government; EQI; governability; EU.

El presente libro indaga en el concepto de «calidad de gobierno», el cual es explorado a lo largo de la obra tanto a nivel conceptual como empírico. A pesar de la naturaleza escurridiza de este término cada día más presente en los debates sobre gobernabilidad, el esfuerzo detrás de este estudio consigue, a medida que avanzan los capítulos, arrojar luz sobre un elemento central a la hora de establecer unas instituciones de calidad, capaces de mejorar el bienestar de los ciudadanos y de impulsar el desarrollo económico.

En esta obra se dan cita Nicholas Charron, Víctor Lapuente y Bo Rothstein, tres autores avalados por una trayectoria académica vinculada a la mejora de la calidad de las instituciones políticas, siendo una

muestra clara de este compromiso su pertenencia al Quality of Government Institute de la Universidad de Gotemburgo, institución de la que el propio Rothstein fue fundador en el año 2004 junto al profesor Sören Holmberg. Los tres también forman parte del departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Gotemburgo, en el cuál Lapuente es catedrático a la vez que investigador en el Instituto de Calidad de Gobierno en la misma universidad, mientras que Rothstein ostentó entre 1994 y 2021 la cátedra August Röhss. A pesar de ser ellos los tres autores principales, hay que tener en cuenta la contribución de Lewis Dijkstra, Jonas Hakansson y Oana Borcan en esta obra. Dijkstra es Jefe del Sector de Análisis Económico de la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea, Hakansson es experto en buena gobernanza, mientras que Borcan es profesora asociada en Económicas en la Escuela de Económicas de la Universidad de Anglia Oriental.

La experiencia y el esfuerzo aportados por los autores se traduce en una piedra de toque dentro del estudio de la calidad de gobierno, tanto a nivel conceptual como a nivel empírico. En relación al debate conceptual existente en torno a la calidad de gobierno, Rothstein nos presenta una definición de calidad de gobierno sustentada sobre el principio de imparcialidad, que a nivel empírico es captada como el grado de imparcialidad por parte de las instituciones percibido por la ciudadanía. En este sentido, el libro nos presenta tres casos de países europeos donde se realiza un estudio de la variación del índice de calidad de gobierno, observado a nivel regional dentro de cada uno de los casos.

Quizás uno de los elementos más destacados de la obra sea la construcción metodológica presentada, el libro nos muestra el resultado del mayor esfuerzo relativo al estudio de la calidad de gobierno: el European Union Quality of Government index (EQI). Este índice nace de combinar el World Bank Governance Indicators (WGI) con el índice de calidad de gobierno regional elaborado a partir de la mayor encuesta realizada hasta la fecha en este ámbito de la mano de la Comisión Europea. Si bien la presente edición de la obra data del año 2013, la EQI presentada parte de los datos del año 2010 los cuáles cubren 172 regiones en las que se encuestó a 34.000 ciudadanos. En el año 2013 la EQI se expandió a 206 regiones y se amplió la muestra a 85.000 ciudadanos. A día de hoy este índice sigue recibiendo actualizaciones, lo que hace de él una herramienta de consulta fiable y sumamente interesante para todos los investigadores que deseen consultarla.

El EQI no es el único índice a disposición de la comunidad académica a la hora de estudiar la gobernanza. A día de hoy tenemos a nuestra disposición el ya mencionado índice Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial, y el Government at a Glance ofrecido por la OCDE. Los tres índices son sumamente útiles para analizar diversos aspectos relacionados con la gobernanza, pero al mismo tiempo estamos ante diferentes aproximaciones metodológicas de las que tenemos que ser conscientes a la hora de optar por uno de ellos. Por un lado, el WGI y el índice presentado por la OCDE son índices compuestos, lo que significa que las fuentes de las que han obtenido las respuestas son tanto ciudadanos, expertos u organizaciones e instituciones; por la otra banda, el EQI se construye exclusivamente sobre las respuestas de ciudadanos de diversas regiones de Europa.

La obra se organiza en tres partes claramente diferenciadas, encargándose cada una de ellas de un aspecto concreto dentro del estudio de la calidad de gobierno. La primera parte, compuesta por dos capítulos, se ocupa de delimitar conceptualmente el concepto de calidad de gobierno y explica por qué mantener unos altos niveles de la misma tiene un impacto positivo para los países europeos. La segunda parte se adentra en la dimensión empírica de la investigación a través de dos capítulos. Finalmente, en la tercera parte se nos presentan tres casos concretos de variación de la calidad de gobierno a nivel sub-nacional en tres casos: en Italia con una comparación entre la región de Bolzano y Campania; en Bélgica entre Flandes y Valonia; en Rumanía entre las regiones de Nord-Vest y Bucarest. Cada uno de los capítulos que conforman esta última parte se encarga de un caso, a los que hay que sumarles un último capítulo de conclusiones que sirve de cierre a la obra.

Quizás la parte más valiosa para un investigador que desee adentrarse en el estudio de la calidad de gobierno sea la segunda, ya que en ella se nos presenta el EQI. Este índice es una aportación fundamental al estudio de la calidad de gobierno a nivel europeo, destacándose como un mapa de gran valor a la hora de entender el estado de las cosas, en lo relativo a la situación de la calidad de gobierno a nivel regional en Europa.

Esta aportación a nivel empírico adquiere una importancia especial en el momento en que viene acompañada de un debate conceptual previo, el cual tiene lugar en la primera parte de la obra y que alumbra una noción de calidad de gobierno asentada sobre el concepto de imparcialidad de las instituciones. En efecto, la definición presentada por Rothstein en el segundo capítulo del libro representa una de las grandes fortalezas del mismo, siendo el autor capaz de ofrecer una definición no solo bien argumentada sino también medible a nivel empírico de un concepto aparentemente amplio y complejo.

Si bien la obra representa un salto en el estudio de la calidad de gobierno a nivel europeo, no podemos ignorar que este hecho en sí es un punto débil de la misma. Todos los datos y afirmaciones realizadas a lo largo de la obra se enmarcan en el ámbito europeo, dejando de lado las realidades de continentes como África o Asia. A la hora de extraer conclusiones de la presente obra, tenemos que tener siempre presente que se trata de un estudio claramente delimitado por el área geopolítica en la que se circunscribe, siendo aventurado dar por sentado que los factores explicativos de la calidad de gobierno a nivel europeo puedan explicar lo que sucede en otras regiones del mundo. Ciertamente es que gran parte de los estados actuales beben en su mayoría de las tradiciones e instituciones políticas europeas y se rigen por mecanismos en apariencia similares, sin embargo, esto no implica que los factores que motivan un mayor grado de calidad de gobierno en Europa vayan a funcionar igual en el resto del mundo ya que, a día de hoy, carecemos de una base de datos como puede ser la EQI fuera de Europa.

Esta limitación, por un lado lógica, no quita que estemos ante una obra de referencia no solo en lo relativo al aporte conceptual y empírico que representa, sino también en el plano de la creación de nuevo conocimiento siendo una obra enriquecedora para expertos pero, especialmente, para los nuevos investigadores que se quieran iniciar en el estudio de la calidad de gobierno, ya que se trata de una obra clara y concisa, que logra transmitir años de esfuerzos y avances en este campo y que ofrece un punto de partida sólido para cualquier investigador.

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que nos encontramos ante un libro que merece sin lugar a dudas la atención de cualquier persona, sea investigador o no, y que tenga un mínimo de interés en el buen funcionamiento de las instituciones. A lo largo de los ocho capítulos que conforman este libro se nos ofrece una explicación clara, sencilla y, al mismo tiempo, profunda de qué es la calidad de gobierno, cómo podemos medirla y por qué es fundamental mantenerla alta para el correcto funcionamiento de nuestras sociedades. A lo anterior hay que sumarle el European Quality of Government index (EQI), el cual hace de este libro un punto de partida valiosísimo para cualquier investigador que desee iniciarse en el estudio de la calidad de gobierno al ofrecer una herramienta asentada sobre una metodología sólida y en constante actualización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Charron, N., Lapuente, V. y Rothstein, B. (2013). *Calidad de Gobierno y Corrupción desde una Perspectiva Europea: Un estudio Comparativo del Buen Gobierno en las Regiones de la UE*. Cheltenham Edward Elgar Publishing Limited.